Gebietsveränderungen nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und dem Staatsrecht der größeren deutschen Einzelstaaten.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Karl Kasperkowitz
Referendar.

Neisse.
F. Bär's Buchdruckerei, G. m. b. H.
1910.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.

Korreferent: Professor Dr. Dahn.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 6. der Neubearbeitung 1. Aufl. Berlin und Leipzig 1903—1904. Bd. II S. 451—635.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901. (zit. nur: Arndt.)

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preuß. Staat, 6. Aufl. Berlin 1907.

Bähr, Die Reichstagskompetenz, in den Preuß. Jahrbüchern 1871 S. 72 ff.

Bansi, Die Gebietshoheit als rein staatsrechtlicher Begriff durchgeführt, in den Annalen des Deutschen Reichs 1898 S. 641 ff.

Beseler, Die Reichstagskompetenz, in den Preuß. Jahrbüchern 1871 S. 184 ff.

Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes, in der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Windscheid. Leipzig 1888.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 3 Bde. Freiburg i. B. 1888—1890.

Fricker, Vom Staatsgebiet, Tübinger Universitäts-Schriften 1867.

Fricker, Gebiet und Gebietshoheit, in der Festgabe für A. Schäffle. Tübingen 1901.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg im „öffentlichen Recht der Gegenwart" Bd. II. Tübingen 1908.

Hänel, Deutsches Staatsrecht Bd. I. Leipzig 1892. (zit. nur: Hänel).

Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge. Heidelberg 1904.

Jakob, Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten. Leipzig 1902.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Tüb.—Leipz. 1901. (zit. nur: Laband).

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht im „öffentlichen Recht der Gegenwart". Tüb. 1907.

Laband, Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1487 ff.

Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslands Elsaß-Lothringen. Freib. 1892.

Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen im Handbuch Bd. II. Halbd. 2. 1884.

O. Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat in dem Archiv für öffentliches Recht 1903 S. 337 ff.

O. Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 1909.

E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen. Leipzig 1874.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., herausgegeben von Anschütz. Leipzig 1905. (zit. nur: G. Meyer).

G. Meyer, Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868.

G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1872.

G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.

Michelly, Der Gebietsbestand des Deutschen Reiches und die Möglichkeit seiner Veränderung durch das Reich und die Einzelstaaten nach der Verfassung vom 28. März 1849 und dem geltenden Reichsrecht. Leipzig 1904.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 2 Bde. Leipz. 1884 u. 87.

Pözl, Artikel „Staatsgebiet" im Staatswörterbuch. Bd. IX S. 120 ff.

Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts 5. Aufl. München 1878. (zit. nur: Pözl).

Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und die Einzelstaaten des Reichs. München 1882.

Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.

Pröbst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten in den Annalen 1882 S. 241 ff.

Rehm, Allgemeine Staatslehre im Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband, 2. Abt. Freiburg 1899. (zit. nur: Rehm).

Rehm, Unitarismus und Förderalismus in der deutschen Reichsverfassung, ein Vortrag. Dresden 1898.

Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871. Nördl. 1871.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. Leipzig 1876 und 1877. (zit. nur: v. Rönne).

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie 4. Aufl. Leipzig 1881—84.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie 5. Aufl. neu bearbeitet von Zorn. Leipzig 1899 und 1906.

v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg Bd. I. Tübingen 1883.

B. Schmidt, Über einige Ansprüche auswärtiger Staaten auf gegenwärtiges deutsches Reichsgebiet. Leipzig 1894.

H. Schulze, Das preußische Staatsrecht 2. Aufl. Leipzig 1888—1890.

H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881—86. (zit. nur: Schulze).

H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser 1862—1883.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. I. 1850. Breslau 1896.

v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1896.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897. (zit. nur: v. Seydel).

v. Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, in seinen staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen. Tübingen und Leipzig 1893 S. 59 ff.

Sieskind, Zur Lehre von den Bedingungen und Formen, unter welchen der gegenwärtige Umfang des heutigen Deutschen Reiches erweitert und eingeengt werden kann. Berlin 1897.

v. Stengel, Freiherr, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen im Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. II 3. Abt. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1894. (zit. nur: v. Stengel).

v. Stengel, Freiherr, Deutsches Kolonialstaatsrecht in den Annalen 1887 S. 309 ff., 805 ff.

v. Stengel, Freiherr, Die deutschen Schutzgebiete in den Annalen 1895 S. 492 ff.

Störk, Artikel „Landesgrenzsachen" in v. Stengels Handwörterbuch. Freiburg 1890 Bd. II S. 1—7.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge. Erlangen 1882.

Triepel, Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen. Berlin 1890.

Weiß, System des öffentlichen Rechts des Großherzogtums Hessen Bd. I. Darmstadt 1837.

Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht 3. Aufl. Göttingen 1865 und 67. (zit. nur: Zachariä).

Zachariä, Göttinger Gelehrte Anz. 1872 S. 181 ff.

Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts 5. Aufl. Heidelberg-Leipzig 1863.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. Berlin 1895 und 1897.

Stenographische Berichte über Verhandlungen:

1) des deutschen Reichstags von 1879,
2) des preußischen Landtags:
   a) des Abgeordnetenhauses 1873/74,
   b) des Herrenhauses 77.

Abkürzungen:

Art. = Artikel.		B. V. = Bundesverfassung.	
R. V. = Reichsverfassung.		V. U. = Verfassungsurkunde.	

Einleitende Darlegung des Begriffs der Gebietshoheit, mit besonderer Berücksichtigung des Deutschen Reiches.

Zu den wesentlichen Elementen des Staates gehört ein Gebiet d. i. ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche. Dieser Satz ist, wenigstens in der neueren Literatur, unbestritten. Die Staatsgewalt braucht, um ihre Herrschaft entfalten zu können, ein Territorium. Zwischen der Staatsgewalt und ihrem territorialen Substrat besteht eine rechtliche Beziehung, für die man den Ausdruck „Gebietshoheit" geprägt hat. Ueber ihren Inhalt gehen die Meinungen weit auseinander. Die von den älteren Schriftstellern, namentlich von Zöpfl[1]) und von v. Rönne[2]) vertretene Ansicht, welche unter der Gebietshoheit ein besonderes Stück der Staatsgewalt, ein Aggregat einzelner bestimmter Befugnisse verstand, kann wohl als beseitigt angesehen werden. Heute zweifelt im allgemeinen niemand mehr daran, daß die Gebietshoheit die Staatsgewalt selbst in ihrer räumlichen Ausdehnung ist. Fricker,[3]) Georg Meyer[4]) und noch einige andere halten diese Definition für ausreichend. Nicht so die große Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller. Nach ihrer Ansicht involviert die Gebietshoheit ein Recht des Staates an seinem Territorium, das man als ein staatsrechtliches Sachenrecht charakterisieren kann. Ich schließe mich dieser Auffassung an, ohne auf das Für und Wider näher eingehen zu wollen. Das Recht des Staates an seinem Gebiet äußert sich positiv in der

[1]) Zöpfl II, § 442 S. 530.

[2]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. 4. Aufl. I, § 34 S. 147.

[3]) Fricker, „Vom Staatsgebiet" S. 1 f.; derselbe, „Gebiet und Gebietshoheit" S. 1 f.

[4]) Georg Meyer, Lehrb. S. 212.

unbeschränkten Befugnis, über dasselbe nach Gutdünken zu verfügen. Dahin gehört insbesondere das Recht, den Territorialbestand zu erweitern und, wenn es gegebenenfalls die staatlichen Zwecke erfordern, auch zu verringern.

Den bisherigen Erörterungen ist der Einheitsstaat als der Normaltypus eines Staates zu Grunde gelegt. Es fragt sich, wie weit diese Grundsätze gegenüber dem zu den Staatenverbindungen zählenden Bundesstaat einer Ergänzung bedürfen. Um die Frage beantworten zu können, müssen wir etwas weiter ausholen. Die Möglichkeit des Bundesstaates hängt innig mit der Frage zusammen, ob die Souveränetät zu den essentiellen Eigenschaften der Staatsgewalt gehört. Wer das bejaht, der hat nur die Wahl zwischen dem Staatenbund als einem vertragsmäßigen Rechtsverhältnis mehrerer souveräner Staaten und dem souveränen Einheitsstaat. Die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller beantwortet die Frage im entgegengesetzten Sinne und sieht die Souveränetät lediglich als eine Eigenschaft des vollkommenen Staates an. Sie macht daher einen Unterschied zwischen souveränen und nicht-souveränen Staaten und kennt neben dem Einheitsstaat und dem Staatenbund unter der Bezeichnung „Bundesstaat" ein Gemeinwesen, das, selbst ein souveräner Staat, aus nicht-souveränen Staaten zusammengesetzt ist. Eine solche Staatenverbindung ist nach der durchaus herrschenden Meinung auch das Deutsche Reich. Wie dieses selbst ein Staat ist, so sind es seine Glieder geblieben. Damit ist zugleich gesagt, daß im Reiche eine doppelte Staatsgewalt besteht: Die Zentralgewalt des Reiches und die Staatsgewalt der Einzelstaaten. Jede von ihnen braucht, um ihre Herrschaft entfalten zu können, ein territoriales Substrat. So kommen wir auf die besondere Gestaltung, die der Begriff der Gebietshoheit in Deutschland als in einem Bundesstaat erfährt. [1]) „Jeder Streifen deutschen Landes gehört zu einem Einzelstaate und mit diesem zum Reiche, steht mithin unter der Gebietshoheit des Einzelstaates und des Reiches zugleich". Wir werden noch sehen, daß diese Regel nicht ohne Ausnahme gilt. Die Grenze, welche die beiden Gebietshoheiten voneinander scheidet, deckt sich mit der Kompetenz-

[1]) Anschütz S. 523.

Grenze zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Das will sagen:[1] „Die Einzelstaaten haben ihre Gebietshoheit insoweit behalten, als ihnen Herrschaftsrechte geblieben sind; sie ist auf das Reich übergegangen, soweit das Reich die Hoheitsrechte der Einzelstaaten auf sich vereinigt hat". Daraus ergibt sich die Möglichkeit von Veränderungen des Reichsgebiets durch Rechtshandlungen sowohl des Reiches als der Einzelstaaten. Es kommt nun darauf an, festzustellen, wann das Reich und die Einzelstaaten unabhängig voneinander disponieren können, und wann und wieweit ein Zusammenwirken beider Faktoren erforderlich ist.

I. Abschnitt.

Gebietsveränderungen nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches.

A. Veränderungen der Außengrenzen des Reiches.

I. Einschränkungen des Bundesgebiets.

1. Ausscheiden eines Staates.

a. Freiwilliger Austritt eines Einzelstaates.

§ 1.

Die verschiedenen Möglichkeiten einer Veränderung des Reichsgebietes lassen sich gruppieren, je nachdem dasselbe eine Verringerung oder eine Erweiterung erfährt. Zu der ersten Gruppe gehört als wichtigster Fall der, daß ein Bundesglied mit seinem ganzen Gebiete aus dem Reichsverbande ausscheidet. Je nachdem die Initiative dazu von dem Reiche oder von dem Einzelstaate ausgeht, unterscheiden wir die Ausschließung und den Austritt

[1] Laband, Bd. I S. 176.

eines Einzelstaates. Die Unzulässigkeit des einseitigen Austritts wird in der Literatur allgemein anerkannt. Dagegen gehen die Ansichten darüber auseinander, ob ein Gliedstaat nur mit Einwilligung der übrigen ausscheiden kann, oder ob in solchem Falle eine Abänderung der R. V. und die Zustimmung des betreffenden Einzelstaates genügt. Die erste Alternative vertreten v. Seydel, Zorn und Sieskind, jeder mit einer eigenen Begründung.

v. Seydel zieht hier wie in allen den ersten Teil des Themas berührenden Fragen die Konsequenzen aus der nur von ihm vertretenen Auffassung des Deutschen Reiches als eines völkerrechtlichen Bundes souveräner Staaten. Er verwirft in direktem Gegensatz zu der herrschenden Meinung die bundesstaatliche Natur des Deutschen Reiches. Dasselbe ist vielmehr für ihn ein Staatenbund, dessen Hauptunterschied vom Bundesstaat darin liegt, daß seine Mitglieder lediglich in einem Sozietätsverhältnis zu einander stehen. Die Bedingungen des unter den deutschen Einzelstaaten bestehenden Vertrages seien in der am 16. April 1871 als[1]) „übereinstimmendes Landesgesetz" verkündeten Verfassung enthalten. [2]) „Mit dem in ihrer Eingangsformel gebrauchten Eigenschaftswort „„ewig"" sollte hervorgehoben werden, daß der Bund auf die Dauer berechnet sei;" das aber schließe das einseitige Ausscheiden eines Bundesgenossen aus. Der beabsichtigte Erfolg könnte nur durch eine vertragsmäßige Auflösung des alten Bundes und Gründung eines neuen ohne das widerstrebende Mitglied erreicht werden[3]).

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt Zorn. Seine Ausführungen können uns jedoch nicht überzeugen[4]). „Die Einzelstaaten als Substrat der Reichsgewalt," so sagt er, „sind in demjenigen faktischen und rechtlichen Zustande vorausgesetzt, in welchem sie sich am 1. Juli 1867 bezw. 1. Januar 1871 befanden. Die 25 staatlichen Individualitäten, die die Artikel 1 und 6 der R. V. aufzählen, bilden die faktische Unterlage der Reichsgewalt, sind die „„Mitglieder des Bundes"",

---

[1]) v. Seydel S. 15.

[2]) v. Seydel S. 33.

[3]) v. Seydel S. 33; derselbe, Der Bundesstaatsbegriff. S. 59 ff.

[4]) Zorn Bd. 1 S. 93 fg.

sind nicht nur „„historisch-politische““, sondern rechtliche Individualitäten. Jede Veränderung einer dieser 25 staatlichen Individualitäten bildet somit an sich eine Veränderung derjenigen faktischen Voraussetzungen, auf welchen das Reich ruht.“ Als eklatantes Beispiel einer solchen Veränderung führt Zorn den vollständigen Wegfall eines bisherigen Bundesgliedes infolge freiwilligen Austritts an. „Solcher Wegfall“, sagt er, „müßte in logischer Konsequenz als faktische Lösung des bisher bestandenen Bundes aufgefaßt werden, und es bedürfte somit in diesem Falle eines neuen Willensaktes der Bundesglieder zur Erneuerung bezw. Modifikation des faktisch gelösten Verhältnisses.“

Selbst wenn wir uns mit Zorns unklarer Auffassung der deutschen Gliedstaaten, die er eigentümlicherweise als „staatliche Individualitäten“ bezeichnet, zufrieden gäben, so müssen wir jedenfalls der willkürlichen Unterstellung besonderer faktischer Grundlagen des Reiches widersprechen. Es ist nicht einzusehen, warum gerade die 25 „staatlichen Individualitäten“ die „faktischen“ Voraussetzungen sein sollten, auf denen das Reich ruht, und die daher nur durch einen übereinstimmenden =, nicht aber durch einen Mehrheitsbeschluß alteriert werden können. „Faktische“ Grundlage ist schließlich auch Elsaß-Lothringen oder die Provinz Posen. Sollte man deshalb annehmen, daß die Abtretung der halben Provinz Posen die Auflösung des Deutschen Reiches zur Folge hat und eben deshalb nur in Übereinstimmung aller deutschen Einzelstaaten erfolgen kann?[1]) Wenn dagegen Zorn[2]) in solchen Fällen ein in den Formen der Verfassungsänderung erlassenes Reichsgesetz für ausreichend erklärt, so können wir ihm den Vorwurf der Inkonsequenz solange nicht ersparen, als er uns nicht über das Kriterium Aufschluß gibt, das diese Beispiele von dem Austritt eines Gliedstaates mit seinem ganzen Gebiete unterscheidet und daher ihre abweichende Behandlung rechtfertigt.

Ebensowenig stichhaltig sind die von Sieskind[3]) angeführten Argumente. Nach ihm bedarf es zum freiwilligen Austritt eines

---

[1]) vgl. die ähnlichen Ausführungen Jellineks S. 274.

[2]) Zorn Bd. 1 S. 102.

[3]) Sieskind S. 32.

Einzelstaates deshalb der Übereinstimmung aller Mitglieder, weil in solchen Fällen „die Trägerschaft der Souveränetät" eine Veränderung erleidet. Im übrigen verweist er auf seine Erörterungen über die Aufnahme eines Staates: „Jeder Staat", sagt er dort [1]), „hat ein persönliches Recht, Teilhaber der Souveränetät zu sein; wer aber souverän ist, braucht nicht zu dulden, daß ihm gegen seinen Willen seine Souveränetät geschmälert wird." Angenommen, diese Ausführungen würden für den Fall der Aufnahme eines Staates unseren Beifall finden, so ist mit ihnen jedenfalls nicht, wie Sieskind anzunehmen scheint, zugleich die hier interessierende Frage des Austritts eines Gliedstaates gelöst. Wenn wir nämlich die beiden Fälle des Austritts und der Aufnahme eines Gliedstaates in ihrer Rückwirkung auf die „Trägerschaft der Souveränetät" miteinander vergleichen, so ergibt sich Folgendes: Im zweiten Falle, den wir hier vorwegnehmen wollen, erleidet jedes Mitglied eine Schmälerung seines Anteils an der Reichssouveränetät; deshalb bedarf es nach Sieskind seiner Zustimmung. Eine solche Schlußfolgerung ist noch erklärlich. Tritt dagegen ein Staat aus dem Bunde aus, so wird sein Anteil an der Reichssouveränetät frei. Dadurch erfährt offenbar die Teilhaberschaft der im Reiche verbleibenden Mitglieder einen Zuwachs, nicht, wie bei der Aufnahme, eine Schmälerung. Sollte das etwa der Grund sein, weshalb der Austritt eines Einzelstaates nur mit Zustimmung aller übrigen möglich ist? Das hat Sieskind mit seinen Ausführungen wohl kaum sagen wollen. Der Hauptfehler seiner Argumentation liegt darin, daß er die für die Aufnahme eines Staates entwickelten Grundsätze kritiklos auf den Fall des Austritts eines Mitgliedes angewandt hat.

Wir müssen also die Auffassung der zitierten Schriftsteller als unbegründet bezw. als auf einer Verkennung der rechtlichen Natur des Reiches beruhend ablehnen.

Nach der richtigen Ansicht genügt zum Austritt eines Einzelstaates die in der Form eines verfassungsändernden Reichsgesetzes zu erteilende Zustimmung des Reiches.

[1]) Sieskind S. 29.

Nach G. Meyer[1]) folgt dies aus den „vertragsmäßigen Grundlagen" des Reiches, als welche er „die Existenz der einzelnen Staaten als Glieder des Bundes, das Bestehen eines Bundesverhältnisses unter diesen Staaten und die vertragsmäßigen Zwecke, für welche das Bundesverhältnis geschlossen ist", bezeichnet. Aus der ersten der drei Grundlagen deduziert er[2]) eine vertragsmäßige Pflicht der Einzelstaaten, im Reichsverbande zu verbleiben. Mit dieser Pflicht sei ein einseitiger Austritt nicht vereinbar. Um die Existenz vertragsmäßiger Grundlagen zu beweisen, geht er von dem Charakter der Nordd. B. V. aus und sagt in dieser Hinsicht Folgendes[3]): „Die Verfassung des Norddeutschen Bundes charakterisiert sich ihrem Ursprung nach als völkerrechtlicher Vertrag. Dies ergibt sich nicht allein aus der Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes, sondern auch aus dem Wortlaut des Einganges der Norddeutschen Bundesverfassung. Die Deutsche Reichsverfassung ist wiederum durch Verträge des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten festgestellt worden. Die Verträge sind zwar durch das Gesetz vom 16. April 1871 ersetzt worden, aber auch die durch dieses Gesetz festgestellte „„Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich"" nimmt in ihrem Eingange auf die vertragsmäßige Entstehung der Reichsverfassung Bezug" [4]) „Auch diese neue Redaktion hat die vertragsmäßige Grundlage als fortdauernd anerkannt; ihr Eingang stimmt fast wörtlich mit dem der Norddeutschen Bundesverfassung überein." Mit dieser Auffassung der Eingangsworte hat sich G. Meyer an Otto Bähr angeschlossen, der als erster[5]) die dispositive Bedeutung der Eingangsformel behauptet hat. Außer Bähr teilen noch Rehm[6]) und v. Jagemann[7]) G. Meyers Ansicht[8]).

---

[1]) G. Meyer S. 588 fg.

[2]) G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen usw. S. 65.

[3]) G. Meyer S. 588.

[4]) G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen usw. S. 61 Anm. 2.

[5]) Bähr, Die Reichstagskompetenz S. 72 fg.

[6]) Rehm, Unitarismus usw. S. 35 fg.

[7]) v. Jagemann S. 29 fg.

[8]) G. Meyer S. 588 Note 6.

Schon für die Nordd. B. V. hat Beseler [1]) entgegen Bähr den lediglich enuntiativen Charakter der Eingangsformel betont. Zu dem gleichen Ergebnis nicht bloß für die Norddeutsche Bundes-, sondern auch für die gegenwärtige Reichsverfassung gelangt Hänel, dessen Ausführungen [2]) durchaus überzeugend und deshalb von der überwiegenden Mehrzahl der Schriftsteller, bezüglich der R. V. auch von Rehm [3]), akzeptiert sind. Ich brauche an dieser Stelle auf seine Darstellung nur zu verweisen.

Da die Annahme vertragsmäßiger Grundlagen des Reiches in ihrem letzten Ende zu der oben entwickelten v. Seydelschen Auffassung des Bundesverhältnisses der deutschen Einzelstaaten führt, hat G. Meyer, um dem zu entgehen, zu einem eigenartigen und sehr zweifelhaften Notbehelf seine Zuflucht genommen. Er sagt: [4]) „Trotzdem aber, daß die Norddeutsche Bundesverfassung und deutsche Reichsverfassung auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen, sollten sie nach der Absicht der Kontrahenten keinen vertragsmäßigen Charakter, sondern einen gesetzlichen Charakter besitzen“.[5]) Mit Recht erklärt Laband diese Deduktion für unlogisch und widerspruchsvoll. G. Meyer erwidert darauf: [6]) „Allerdings kann ein Vertrag nur dann die Kraft eines Gesetzes haben, wenn er sich selbst dieselbe beilegt. Dies tut er, wenn er bestimmt, daß für die Abänderung seiner Festsetzungen nicht eine neue Vereinbarung erforderlich sein soll, sondern der Weg der Gesetzgebung genügt. Warum ein Vertrag nicht im stande sein soll, derartige Bestimmungen zu treffen, ist nicht abzusehen“. Diese Erwiderung ist kein Gegenbeweis und durchaus nicht geeignet, der Kritik Labands die Spitze abzubrechen.[7])

Mit G. Meyers Ansicht hat sich nur eine kleine Anzahl von Schriftstellern einverstanden erklärt: nämlich Zachariae,[8])

[1]) Beseler, Die Reichstagskompetenz usw. S. 184 fg.

[2]) Hänel, Studien usw. S. 92—104.

[3]) vgl. Rehm S. 136 und S. 179 Note 4.

[4]) G. Meyer, S. 588, 589.

[5]) vgl. auch G. Meyer S. 176.

[6]) G. Meyer, S. 181.

[7]) Mit Labands Urteil stimmen inhaltlich überein: Zorn, I. S. 36 N. 42, v. Seydel, Komm. S. 15 und besonders Hänel, Studien I. S. 384.

[8]) Zachariae, Gött. gelehrt. Anz. 1872, S. 184, 185.

dieser ohne eigene Begründung, Rehm,[1]) der jedoch in der „allgemeinen Staatslehre" S. 136, 179 seinen Standpunkt in dem entgegengesetzten Sinne geändert hat, endlich Otto Mayer.[2]) Letzterer beruft sich mit Unrecht zum Beweis der Existenz vertragsmäßiger Grundlagen des Reiches auf verschiedene Reden Bismarcks und auf die vom Bundesrat einstimmig angenommene „Erklärung" Preußens vom 5. April 1884. Ich sage: mit Unrecht; denn mit den Verträgen, auf die die dort gebrauchten Ausdrücke „Grundverträge", „Bundesverträge", „vertragsmäßige Rechte der Reichsmitglieder" hindeuten, sind jene Vereinbarungen gemeint, die auf die Gründung des Norddeutschen Bundes, bezw. des Deutschen Reiches gerichtet waren, die aber mit diesen Ereignissen erloschen sind. Heute kommt ihnen nur noch als Aufklärungsmaterial, insoweit allerdings in hohem Maße, Bedeutung zu.

Die bisherigen Ausführungen waren dazu bestimmt, den Weg, den G. Meyer bei der Erörterung des Austritts eines Einzelstaates eingeschlagen hat, als verfehlt zu erweisen. Will man diese Frage in befriedigender Weise lösen, so muß man davon ausgehen, daß die ausschließliche Grundlage der Verfassung des Deutschen Reiches das Reichsgesetz vom 16. April 1871 ist. Durch dasselbe — vgl. namentlich die Worte „an die Stelle" des § 1 des E. G. — sind insbesondere die der Gründung des Deutschen Reiches vorausgegangenen völkerrechtlichen Verträge außer Kraft gesetzt. Alles, was in dem Reichsgesetz hinter den Worten: „Wir, Deutscher Kaiser usw." folgt, ist integrierender Bestandteil der Verfassung[3].) Soweit daher die V. U. überhaupt rechtliche Dispositionen und nicht nur enuntiative Sätze enthält, soweit sind sie gesetzliche Dispositionen," d. h, auf die Eingangsworte der Reichsverfassung angewandt: Wer ihnen im Einklang mit der im Text vertretenen Hänelschen Auffassung lediglich enuntiative Bedeutung beilegt, der darf aus ihnen in staatsrechtlichen Fragen keine Rechtssätze ableiten.[4])

[1]) Rehm, In einem Vortrage Unitarismus u. Förderalismus S. 35 f.

[2]) Otto Mayer S. 363 f.

[3]) Hänel S. 54.

[4]) Mit dieser Beurteilung der Eingangsformel erledigen sich die Ausführungen v. Mohls (a. a. O. S. 11) und v. Rönnes (Das Staatsrecht d. D. R. I. S. 46, 47) über den einseitigen Austritt eines Einzelstaates.

Die in der R. V. gebrauchten Ausdrücke „Bundesglieder“, „Mitglieder des Bundes“ lassen erkennen, daß das Deutsche Reich eine aus Staaten bestehende öffentlich-rechtliche Korporation ist. Die Mitglieder dieser Korporation sind an zwei Stellen der R. V. namentlich aufgeführt: Im Art. 1 und Art. 6. Im Art. 1 ist der Umfang des Bundesgebiets fixiert, und zwar in der Weise, daß die einzelnen „Staaten“ aufgeführt werden, „aus denen das Bundesgebiet bestehen“ soll. Diese Art der Umschreibung des Bundesgebiets ist vom Gesetzgeber offenbar mit Absicht gewählt. Es sollte dadurch das Bundesgebiet nicht bloß dem Auslande gegenüber abgegrenzt, sondern auch nach seiner inneren Gliederung grundgesetzlich normiert werden. [1] „Damit ist denn aber der Bestand der einzelnen aufgezählten Staaten als eine verfassungsmäßige Notwendigkeit anerkannt, die darum nicht minder zu Recht besteht, weil sie behufs Gliederung des Bundesgebiets verlautbart wird“. Laband [2]) dagegen bestreitet, daß der Art. 1 auch die innere Gliederung des Bundesgebiets zum Gegenstand habe; es sollte vielmehr durch den Art. 1 lediglich der Territorialbestand des Reiches nach außen abgegrenzt werden. Die von ihm angeführten Argumente sind jedoch nicht geeignet, die im Text vertretene Auffassung zu widerlegen. Laband muß selbst zugeben, daß seine Ansicht mit dem Art. 1 nicht im Einklang steht. Da er andererseits an einer so wichtigen Bestimmung der R. V. nicht vorübergehen kann, bezeichnet er einfach die Ausdrucksweise des Artikels als „offenbar inkorrekt“ und ersetzt willkürlich das im Text gebrauchte Wort „Staat“ durch „Staatsgebiet“. Eine solche Korrektur des Gesetzes ist jedoch solange entbehrlich und unstatthaft, als der genaue Wortlaut einen durchaus sachgemäßen Sinn ergibt.

Weiterhin werden die Einzelstaaten in dem für die Zusammensetzung des Bundesrats grundlegenden Art. 6 der R. V. namentlich aufgeführt. In dem Artikel wird jedem „Bundesmitglied“ eine bestimmte Zahl von Stimmen entsprechend seiner politischen Bedeutung zugeschrieben. [3] „Damit ist denn die

[1]) Hänel S. 343.

[2]) Laband Bd. I S. 119.

[3]) Hänel S. 343.

verfassungsmäßige Organisation des einen Hauptorgans des Reiches untrennbar verknüpft mit dem in seinem politischen Gewicht abgeschätzten Bestande jedes einzelnen der aufgeführten Bundesglieder. . . . Und so ist auch hier der Bestand der einzelnen aufgezählten Bundesmitglieder als eine verfassungsmäßige Notwendigkeit anerkannt, die dies darum nicht minder ist, weil sie in Rücksicht auf die Bildung eines Hauptorgans des Reiches zur Geltung gebracht wird". Wieder anders Laband: Er[1]) bestreitet, daß durch den Art. 6 der Mitgliederbestand der Einzelstaaten verfassungsmäßig festgelegt werde. Zum Beweise der Richtigkeit seines entgegengesetzten Standpunktes beruft er sich auf den entsprechenden Artikel der Norddeutschen Bundesverfassung, welcher lautet: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt, so, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover usw. 17, Sachsen 4 usw. führt". Aus dieser Bestimmung soll sich „zweifellos" ergeben, „daß der verfassungsmäßige Grundsatz, den der Art. 6 der R. V. normiert, nur der ist, daß sich die Stimmführung nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt. Lediglich als Konsequenz dieses Prinzips wird das Register der den einzelnen Staaten zustehenden Stimmen beigefügt; durch die Worte „„so, daß"", mit denen das Register beginnt, wird deutlich hervorgehoben, daß die folgende Aufzählung der Staaten und der ihnen zustehenden Stimmen nicht den Charakter einer selbständigen Rechtsatzung hat, sondern nur die „„faktische"" Durchführung des sanktionierten Prinzips enthält". Die Unrichtigkeit dieser Auslegung des Art. 6 der Nordd. B. V. hat Hänel[2]) mit m. E. überzeugenden Gründen dargetan. Zunächst stehe es mit der Natur eines Gesetzes nicht im Einklang, daß die „Folgerungen, welche dasselbe aus einem festgestellten Grundsatz ausdrücklich ziehe, nicht dieselbe formelle und darum selbständige Rechtskraft besäßen wie der Grundsatz selbst". Ferner sei es nicht richtig,

[1]) Laband Bd. I S. 120.

[2]) Hänel S. 344 Note 2.

daß die Nordd. B. V. schlechthin bestimmt habe, „die Stimmführung im Bundesrat solle sich nach Maßgabe der Vorschriften im Plenum des ehemaligen Bundes verteilen".[1]) „Das, was die Nordd. B. V. einzig und allein aus der Bundesakte Art. 6 herübergenommen habe, seien die absoluten Zahlen der vereinzelten Staaten gewesen". Endlich weist Hänel nach, daß die Stimmführung im Norddeutschen Bundesrat in wesentlichen Punkten abweichend von derjenigen in der Bundesversammlung normiert worden sei. Aus diesen Gründen könne die Klausel „nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des Deutschen Bundes" nicht als „der einzige verfassungsmäßige Grundsatz, den der Art. 6 der R. V. normiert", in Betracht kommen. Sie sei vielmehr „lediglich das legislative Motiv für einen einzelnen Bestandteil der als „„Register"" nachfolgenden Bestimmungen, nämlich für die absoluten Stimmenziffern, die aber in einen ganz anderen Zusammenhang gerückt seien". Das alles gelte natürlich auch für die R. V. Nur komme hier noch hinzu, daß der Text der R. V. das ehemalige Bundesrecht mit keinem Wort erwähne, was sich daraus erkläre, daß mit der Erhöhung der vier Stimmen, die Bayern in der Bundesversammlung geführt habe, die einzige für die Stimmführung in Betracht kommende Maßgabe der Bundesakte außer Anwendung gesetzt worden sei.

Die, wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, verfassungsmäßig festgelegte Mitgliedschaft der deutschen Einzelstaaten begreift eine Reihe von Rechten und Pflichten in sich. Die erste Pflicht eines jeden Bundesgliedes ist die, dauernd in dem Reichsverbande zu verbleiben. Von dieser Pflicht kann sich das einzelne Mitglied wie bei jeder Korporation nicht einseitig befreien. Es kann vielmehr von ihr nur durch einen Akt der Reichsgewalt entbunden werden. Dazu aber ist, da „der Bestand der einzelnen Bundesglieder als eine verfassungsmäßige Notwendigkeit anerkannt ist" (Hänel), ein in den Formen des Art. 78 Abs. 1 erlassenes Reichsgesetz erforderlich.

[1]) Hänel S. 344 Note 2.

b. Ausschließung eines Einzelstaates durch das Reich.

§ 2.

Der Verpflichtung der Bundesglieder, dauernd dem Reiche anzugehören, entspricht auf der anderen Seite ein verfassungsmäßiges Recht darauf. Durch dasselbe wird die Reichsgewalt gehindert, einen Einzelstaat wider seinen Willen von der Mitgliedschaft auszuschließen.[1]) Sollte sich einmal der Ausschluß eines Bundesmitgliedes als notwendig erweisen, dann wäre dies nur mit seiner Zustimmung und nur in der Form der Verfassungsänderung möglich. Dagegen halten v. Seydel, Zorn, Sieskind und Riedel für einen solchen Fall einen übereinstimmenden Beschluß aller Einzelstaaten für erforderlich. v. Seydel zieht auch in diesen Fragen die Konsequenz aus seiner streng föderalistischen Auffassung des Deutschen Reiches[2]). Zorn und Sieskind[3]) führen für ihre entgegengesetzte Ansicht dieselben Argumente wie bei der Frage des Austritts eines Einzelstaates ins Feld. Über beide gilt daher alles oben Gesagte. Nach Riedel[4]) endlich wäre der Ausschluß eines Staates „eine nur mit Zustimmung aller Kontrahenten zulässige Änderung des Grundvertrages". Von einem solchen kann jedoch, wie wir in der Polemik gegen G. Meyer nachgewiesen haben, heute keine Rede mehr sein.

Von den Schriftstellern, welche wie wir für die Ausschließung eines Einzelstaates dessen Zustimmung und eine Änderung der R. V. für erforderlich ansehen, muß zunächst v. Mohl außer Betracht bleiben, weil er das Recht der Einzelstaaten auf Zugehörigkeit zum Bunde aus der „vertragsmäßigen Ewigkeit des Bundes" folgert.[5]) Dasselbe gilt von v. Rönne, soweit er mit den Ausführungen v. Mohls übereinstimmt.

---

[1]) Mit uns übereinstimmend folgern Arndt S. 195 und v. Rönne Bd. I S. 47 Note 3 aus Art. 1 der R. V. ein verfassungsmäßiges Recht der hier aufgeführten Staaten auf Zugehörigkeit zum Bunde.

[2]) v. Seydel S. 421.

[3]) Zorn Bd. I S. 94; Sieskind S. 32.

[4]) Riedel S. 80.

[5]) v. Mohl S. 11.

Wenn er aber den Ausschluß eines Bundesgliedes außerdem um deswillen für rechtlich unstatthaft erklärt, „weil die ganze Organisation des Reiches in erster Linie den Zweck habe, die sämtlichen Einzelstaaten zu einem Ganzen zu verbinden, und weil die Ausstoßung einzelner Bestandteile des im Art. 1 umschriebenen Bundesgebiets durch bloße Abänderung des Art. 1 der Verfassung keineswegs eine bloße Verfassungsänderung, sondern eine Auflösung des bestehenden Bundesverhältnisses sei, welche als Verfassungsbruch zu erachten sein würde", so ist darauf zu erwidern, daß diese Erwägungen zu allgemein und zu unbestimmt sind, als daß sie eine sichere Grundlage für die Beantwortung unserer Frage abgeben könnten.

Nach G. Meyer[1]) endlich steht die Ausstoßung eines Einzelstaates mit den „vertragsmäßigen Grundlagen des Reiches" im Widerspruch. Diese Prämisse trifft jedoch, wie oben gezeigt, nicht zu.

Dagegen halte ich Labands Erörterungen über die prinzipielle Gleichberechtigung aller Bundesglieder für geeignet, unsere Ausführungen über das verfassungsmäßige Recht eines jeden Einzelstaates auf Existenz im Bunde zu ergänzen. Mit durchaus überzeugenden Gründen, namentlich unter Heranziehung der Art. 58 und 70 der R. V., hat Laband[2]) für dieselbe den allgemeinen, wenn auch nirgends ausdrücklich ausgesprochenen Grundsatz nachgewiesen, daß „alle Bundesstaaten gleiche Rechte und Lasten haben". Soll nun von diesem Prinzip zu Ungunsten eines Einzelstaates abgewichen werden, so kann dies nur mit seiner Zustimmung geschehen. Danach wäre auch dann zu verfahren, wenn sich der gänzliche Ausschluß eines Bundesgliedes als notwendig erweisen würde.

Schließlich läßt sich noch aus Art. 78 Abs. 2 ein verfassungsmäßiges Recht der Einzelstaaten auf Existenz im Reichsverbande herleiten. Nach diesem Artikel können „diejenigen Vorschriften der R. V., durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt

[1]) G. Meyer S. 590.

[2]) Laband: Bd. I S. 105; Laband, Der Begriff der Sonderrechte usw. S. 1514/1515.

sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden." Ein solches Recht ist z. B. das Recht Württembergs auf eigene Besteuerung des inländischen Bieres. Nun wäre es allerdings unsinnig, wollte man behaupten, daß dem Württembergischen Staate zwar das Besteuerungsrecht mit Rücksicht auf Art. 78 Abs. 2 nicht entzogen werden dürfe, wohl aber mangels einer entsprechenden verfassungsmäßigen Kautel das Recht auf Zugehörigkeit zum Bunde. Man wird vielmehr ein solches Recht ohne Bedenken aus dem verfassungsmäßigen Schutz der Reservatrechte in Art. 78 Abs. 2 kraft des argumentum a minore ad majus deduzieren können. Das gilt jedoch nicht bloß für die mit Reservatrechten ausgestatteten Staaten, sondern für alle Bundesglieder: denn wäre es nicht ebenso unsinnig, Mecklenburg ein Recht auf Bundesangehörigkeit nur deshalb zu versagen, weil es kein Sonderrecht hat? Es kann nicht angenommen werden, daß in dieser Hinsicht der Besitz von Sonderrechten entscheidend sein sollte.[1])

2. Ausscheiden von Gebietsteilen ohne selbständige Staatsgewalt.

a. Veräußerungen von Teilen des Bundesgebiets an einen auswärtigen Staat.

α. Veräußerungen auf Betreiben des Reiches.

§ 3.

Die Voraussetzungen und Formen der Veräußerung von Gebietsteilen ohne selbständige Staatsgewalt sind verschieden, je nachdem es sich um „reichsunmittelbares" oder einzelstaatliches Gebiet handelt. Als „unmittelbares Reichsland" bezeichnet man ein Gebiet, in welchem, wie dies heute nur in Elsaß-Lothringen der Fall ist, die Staatsgewalt ausschließlich dem Reiche zusteht. Die V. U. vom 16. April 1871 ist allerdings für ein solches Land nicht eingerichtet. Vielmehr setzt sie, wie aus zahl-

[1]) vgl. auch Jakob S. 12 und Rosenberg S. 50/51, die den Art. 78 Abs. 2 zum Beweise eines allgemeinen Rechts der Einzelstaaten auf Existenz überhaupt verwerten.

reichen Artikeln und aus ihrem ganzen Geiste hervorgeht, als selbstverständlich voraus, daß das Reich lediglich aus Staaten besteht, d. h. aus Territorien, in welchen eine einzelstaatliche und die Reichsgewalt konkurrieren. Daß Elsaß-Lothringen gleichwohl kein selbständiger Staat ist, darüber herrscht in der Literatur fast völlige Übereinstimmung Nur v. Seydel, dieser in Konsequenz seiner föderalistischen Auffassung des Deutschen Reiches, Leoni und Rosenberg[1]) vertreten mit Unrecht die entgegengesetzte Ansicht. Die H. M. sieht Elsaß-Lothringen lediglich als eine Provinz des Reiches an, in welcher[2]) „die Reichsgewalt die konsolidierte Staatsgewalt des Einheitsstaates ist." Weil kein Gliedstaat, entbehrt das Reichsland auch der Mitgliedschaftsrechte eines solchen, insbesondere des Rechts auf dauernde Zugehörigkeit zum Reichsverbande. Daher kann das Reich, ohne an eine rechtliche Schranke gebunden zu sein, über Elsaß-Lothringen nach Belieben verfügen, es insbesondere ganz oder teilweise an einen auswärtigen Staat veräußern. Jedoch ist in solchen Fällen mit Rücksicht auf den § 2 des R. G. vom 25. Juni 1873, durch den Elsaß-Lothringen zum Bundesgebiet im Sinne des Art. 1 der R. V. erklärt ist, ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich.

Wesentlich neue Gesichtspunkte kommen für den Fall zur Anwendung, daß das Reich einzelstaatliches Gebiet an einen außerdeutschen Staat abtritt. Daß es eine solche Veränderung seines Territorialbestandes nicht einseitig vornehmen kann, folgt einmal aus dem in der Mitgliedschaft enthaltenen Recht eines jeden Einzelstaates, mit seinem ganzen Gebiete dem Reiche anzugehören. Ferner kommt gerade bei der Entscheidung dieser Frage das von Laband entwickelte Prinzip der gleichmäßigen Berücksichtigung aller Bundesglieder in Recht und Pflicht zu wirksamer Geltung: Da kein Staat ohne besondere Rechtsgründe verpflichtet ist, höhere Lasten als die übrigen zu tragen, braucht er auch eine Schmälerung seines Gebiets durch das Reich nicht zu dulden. Will daher dasselbe einzelstaatliche Gebietsteile an eine fremde Macht abtreten, so bedarf es dazu

[1]) v. Seydel, S. 39; Leoni S. 4 fg.; Rosenberg S. 1 ff.
[2]) Hänel S. 835.

in erster Linie der Zustimmung des betreffenden Gliedstaates d. h. einer im Bundesrat abgegebenen Erklärung desselben, daß er zur Aufgabe des in Frage stehenden Territoriums bereit sei. Da ferner in solchen Fällen das im Art. 1 zirkumskribierte Bundesgebiet eine Veränderung erfährt, muß außerdem ein Reichsgesetz in der Form des Art. 78 Abs. 1 erlassen werden [1].

Besonderheiten gelten für die in einem Friedensvertrage zugestandene Abtretung einzelstaatlichen Bundesgebiets an den Sieger. In diesem Fall ist das Reich an die Zustimmung des von der Abtretung betroffenen Gliedstaates nicht gebunden. Wer das nicht einräumen will, der gibt dem Einzelstaate das Recht [2], „in das eigene Unglück den Ruin und Untergang des ganzen Reiches hineinzuziehen". Freilich ist das nur ein politischer Grund, und man hat mit Recht geltend gemacht [3], daß „politische Notwendigkeit kein Rechtsgrund sei". Die unbeschränkte Befugnis des Reiches zu Dispositionen über das Gebiet seiner Mitglieder im Falle eines Friedensschlusses läßt sich jedoch auch mit juristischen Argumenten nachweisen. Die einschlägigen Bestimmungen finden sich im Abs. 1 und 3 des Art. 11 der R. V. Es ist zweckmäßig, mit einer Erläuterung des Abs. 3 zu beginnen. Legt man denselben wörtlich aus, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß der Kaiser bei dem Abschluß von Staatsverträgen in der im Abs. 3 angegebenen Weise nur dann beschränkt ist, wenn sie eine der im Art. 4 der R. V. aufgeführten „Angelegenheiten" zum Gegenstande haben, während er Staatsverträge irgend eines anderen Inhalts unbeschränkt kontrahieren darf. Es liegt auf der Hand, daß der Gesetzgeber mit dem Art. 11 Abs. 3 solches nicht hat sagen wollen. Die Fassung des Abs. 3 wird daher auch allgemein auf ein redaktio-

[1]) Die Notwendigkeit dieser Voraussetzungen für die Veräußerung einzelstaatlicher Gebietsteile wird in der Literatur nur von zwei Schriftstellern bestritten: Von Thudichum S. 57, „weil Bundesgesetze keiner Genehmigung durch die Landesgesetzgebung bedürfen", und von Bansi S. 684/685 und Note 2 zu S. 684, von diesem in Konsequenz seiner Idee, daß die deutschen Einzelstaaten lediglich „Verwaltungsdistrikte des souveränen Reiches" sind.

[2]) Laband Bd. I S. 182.

[3]) So Preuß S. 411; Zorn Bd. I S. 102 Note 101.

nelles Versehen zurückgeführt. Der Hinweis auf Art. 4 ist in Wahrheit nur exemplifizierend. Es sollte damit gesagt sein, daß die Vorschrift des Abs. 3 auf jeden Staatsvertrag zur Anwendung kommt, dessen Gegenstand in den Bereich der Reichsgesetzgebung fällt. Soviel zur Erläuterung des Art. 11 Abs. 3.

Die Frage, auf die es uns hier ankommt, ist nun die: Sind die im Abs. 1 des Art. 11 erwähnten Friedensverträge gewöhnliche Staatsverträge, so daß auch für sie die Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 gilt, oder nehmen sie unter den Staatsverträgen eine besondere Stellung ein, insofern als ihr Abschluß unter allen Umständen, unangesehen ihres Inhalts, in die unbeschränkte Prärogative des Kaisers fällt? In der Literatur hat sich die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller für die Ausnahmestellung der Friedensschlüsse erklärt. Diese Ansicht wird sowohl durch die Entstehungsgeschichte wie durch die Fassung des Art. 11 unterstützt. Bezüglich der Entstehungsgeschichte verweise ich auf die Ausführungen Presteles[1]). Es soll an dieser Stelle nur auf das zweite Argument näher eingegangen werden. Im Abs. 1 des Art. 1 wird deutlich zwischen „Kriegserklärung“ und „Friedensschluß“ einerseits und der „Eingehung von Bündnissen und von Verträgen“ andererseits unterschieden. Allerdings fällt der Friedensschluß, von der formellen Seite angesehen, unter den allgemeinen Begriff der „Verträge“ des Abs. 1 und 3[2]). „Er kann aber auch seinem materiellen Zusammenhang nach als integrierender Bestandteil des Rechts der Kriegsführung betrachtet werden, dessen Ziel und letzte Rechtshandlung er ist.“ Das mag wohl auch die Idee des Gesetzgebers gewesen sein, wenn er den Friedensschluß in unmittelbarem Anschluß an die Kriegserklärung erwähnt hat. Steht danach die exemtionelle Stellung der Friedensverträge fest, dann kann auch die beschränkende Vorschrift des Abs. 3 des Art. 11 auf sie keine Anwendung finden. Daraus folgt, daß der Kaiser sämtliche Friedensbedingungen, selbst wenn sie wie die Verringerung des Bundesgebiets in den Bereich der Reichsgesetz-

[1]) Prestele S. 79/80.
[2]) Hänel S. 345.

gebung fallen, selbständig stipulieren kann. Er ist aber auch nicht an die Zustimmung desjenigen Gliedstaates gebunden, dessen Gebiet ganz oder zum Teil an den Feind abgetreten werden soll; denn wenn dem Reiche auf Grund seiner Verfassung eine Angelegenheit wie der Friedensschluß zur ausschließlichen Kompetenz überwiesen ist, dann [1]) „stehen ihm auch die gebietshoheitlichen Rechte zu, ohne welche die Kompetenz nicht oder nicht vollständig ausgeübt werden kann, wie etwa die Befugnis, im Friedensvertrag Reichsgebiet an das Ausland abzutreten".

Eine besondere Frage ist natürlich die, ob der vom Kaiser abgeschlossene Friedensvertrag nicht etwa zu seiner inneren Durchführung der Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags in den Formen des einfachen oder des verfassungsändernden Reichsgesetzes bedarf.

β. Veräußerungen auf Betreiben eines Einzelstaates.

§ 4.

Im vorigen nahmen wir an, daß das Reich der die Gebietsabtretung betreibende Teil war. Es fragt sich nun, welche Modifikationen sich für den Fall ergeben, daß die Initiative von einem Gliedstaate ausgeht. Man muß in dieser Frage vom Art. 1 der R. V. ausgehen. Derselbe hat, wie bereits erwähnt, den Territorialbestand der Einzelstaaten zur Zeit der Emanation der V. U. und damit zugleich den damaligen Umfang des Bundesgebiets verfassungsmäßig festgelegt. In direktem Gegensatz zu dieser Ansicht behauptet Tinsch,[2]) durch den Art. 1 „sei nicht etwa der zur Zeit der Versailler Verträge seiende, sondern der jeweilige Territorialbestand der einzelnen Staaten dem Reiche zu Grunde gelegt". Eine solche Auslegung des Art. 1 hält auch B. Schmidt[3]) mit dem Wortlaut des Artikels für vereinbar. Wo es ja doch darauf ankommt, die Konsequenzen aus

---

[1]) Anschütz S. 523.

[1]) Tinsch S. 42.

[2]) B. Schmidt S. 51.

ihrer Auffassung zu ziehen, fallen beide Schriftsteller aus der Rolle und verwickeln sich in offenbare Widersprüche.[1])

Hat der Artikel den Sinn, den wir im Einklang mit der überwiegenden Mehrzahl der Schriftsteller mit ihm verbinden, dann kann es den Einzelstaaten nicht erlaubt sein, das ein für allemal festgelegte Bundesgebiet einseitig zu verringern. Man wird dieses Ergebnis selbstverständlich finden, wenn man sich an die allgemeinen Erörterungen in der Einleitung zu dieser Arbeit erinnert. Dort haben wir dem Reiche eine eigene, wenn auch mit der der Bundesglieder konkurrierende Gebietshoheit zugeschrieben. Jede Abtretung einzelstaatlichen Gebiets an einen auswärtigen Staat hat also auch eine Beschränkung der Gebietshoheit des Reiches zu Folge. Eine solche braucht jedoch das Reich nicht wider seinen Willen zu dulden. Tritt also ein Einzelstaat Teile seines Gebietes an eine auswärtige Macht ab, so kann das nur mit Zustimmung der Reichsgewalt geschehen. Die Frage, in welcher Form die Erteilung derselben zu erfolgen hat, ist sehr bestritten. Die Antwort lautet verschieden, je nach den Gründen, aus welchen man eine unbeschränkte Befugnis der Bundesglieder zur Verringerung ihres Gebiets negiert.

Da wir eine solche Befugnis mit Rücksicht auf die im Reiche bestehende doppelte Gebietshoheit abgelehnt haben, müssen wir für die in Frage stehenden Fälle zwei korrespondierende Verträge verlangen, einen Vertrag, durch den das Reich, und einen, durch den der betreffende Einzelstaat die ihm zustehenden Herrschaftsrechte auf den außerdeutschen Kontrahenten überträgt. Dabei wird das Reich gemäß Art. 11 Abs. 1 durch den Kaiser vertreten. Auf den von ihm abgeschlossenen Vertrag findet, weil jede Gebietsabtretung eine Verfassungsänderung involviert, die Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 Anwendung. Es ist also zu seinem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats, und zwar einer Mehrheit im Sinne des Art. 78 Abs. 1, zu seiner Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Über die formellen Erfordernisse des anderen Kontraktes entscheidet das Verfassungsrecht des betreffenden Gliedstaates.

[1]) Zum Beweis hierfür sei auf Schmidts Ausführungen S. 52 und auf Tinschs Darstellung S. 42 verwiesen.

Diese Grundsätze haben eine praktische Anwendung bei der Regulierung der badisch-schweizerischen Grenze gefunden. Am 28. April 1878 schlossen Baden und die Schweiz wegen Regulierung der Grenze bei Konstanz eine Übereinkunft, wonach beide Staaten einige bisher unbestrittene Parzellen miteinander austauschten.[1]) Die großherzoglich-badische Regierung machte hiervon dem Reichskanzler Mitteilung, der die Angelegenheit dem Bundesrat vorlegte. Derselbe beschloß, seine Zustimmung zu erteilen, außerdem aber einen Staatsvertrag zwischen dem Reich und der Schweiz zu verhandeln und abzuschließen, in welchem die zwischen Baden und der Schweiz getroffene Übereinkunft für das Deutsche Reich als rechtsgültig anerkannt werden sollte. Dies geschah denn auch durch den Art. 1 des Staatsvertrages vom 24. Juni 1879,[2]) der wiederum den gesetzgebenden Faktoren zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt und von ihnen genehmigt wurde. Dabei hat das Reich durchaus korrekt gehandelt, wenn es sich nicht mit der Zustimmung zu dem Vertrage Badens begnügte, sondern einen eigenen Staatsvertrag abschloß.[3])

Die Richtigkeit dieses Verfahrens ist von einzelnen Schriftstellern bestritten. Nach v. Seydel, Prestele und Pröbst[4]) durfte das Reich keinen zweiten Vertrag schließen,[5]) „da der Bund eine Landeshoheit überhaupt nicht besitzt". Der Einwand ist bei v. Seydel im Hinblick auf seine streng föderalistische Auffassung des Deutschen Reiches erklärlich, nicht aber bei Prestele und Pröbst, die dem Reiche ohne jegliche Begründung eine eigene Gebietshoheit absprechen; ihr Hinweis auf eine Äußerung des Reichskanzlers im Reichstag von 1871[6]) fällt dabei nicht ins Gewicht.

Das bei der Grenzregulierung beobachtete Verfahren muß aus einem Grunde bemängelt werden. Darauf macht uns

[1]) vgl. die Drucksache Nr. 367 des Reichstags 4. Legislaturperiode 2. Session 1879 Bd. V.

[2]) R. G. Bl. 1879 S. 307.

[3]) Ebenso Hänel S. 358 Anm. 24, Laband Bd. I S. 181 Anm. 3, Schmidt S. 72, Michelly S. 127 und Jakob S. 24.

[4]) v. Seydel S. 36, Prestele S. 22, Pröbst S. 248.

[5]) v. Seydel S. 36.

[6]) vgl. Sten. Ber. über Verhandl. des Deutschen Reichstags 1871 1. Session S. 95 Sp. 1.

v. Seydel aufmerksam, wenn er sagt,[1]) die badische Regierung hätte sich vor Abschluß ihres Vertrages mit der Schweiz der Zustimmung des Reiches versichern müssen. Nur müssen wir, um den v. Seydelschen Einwand unserer Auffassung anzupassen, für den Ausdruck „Zustimmung" den zweiten vom Reiche abgeschlossenen Vertrag einsetzen. Der Einwand v. Seydels ist deshalb berechtigt, weil der einzelstaatliche Vertrag nur unter der Bedingung, daß auch der des Reiches zu stande kommt, rechtliche Wirksamkeit erlangt.

Sieskind[2]) kann sich mit dem zweiten Stadium des Verfahrens deshalb nicht einverstanden erklären, „weil ein Gebietsaustausch eine Änderung des Art. 1 involviere, das Reich also seine Zustimmung zu einem solchen Rechtsakte nur in einem verfassungsändernden Reichsgesetz, nicht aber in einem Vertrage geben könne". Darauf ist zu erwidern, daß sich das Reich durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz lediglich seiner Gebietshoheit über das betreffende Territorium entäußern kann, ohne die darin enthaltenen Rechte auf den fremden Staat zu übertragen; um auch letztere Wirkung zu erzielen, reicht jedenfalls ein solches Gesetz nicht aus.[3])

b. Bloßes Ausscheiden von Gebietsteilen aus dem Reichsverbande.

§ 5.

Wir müssen endlich unter dem Kapitel „Einschränkungen des Bundesgebiets" noch auf den Fall eingehen, daß einzelstaatliche Gebietsteile lediglich aus dem Reichsverbande ausscheiden, ohne einem außerdeutschen Staat einverleibt zu werden. Auch hier könnte die Initiative vom Reich oder einem Einzelstaate ausgehen. Daß die Reichsgewalt nicht befugt ist, einzelstaatliche Gebietsteile in der gedachten Weise aus dem Reichsverbande eigenmächtig auszuschließen, folgt aus denselben Gründen, aus denen wir eine unbeschränkte Befugnis des Reiches zur Ver-

[1]) v. Seydel S. 36.

[2]) Sieskind S. 26.

[3]) vgl. Schmidt S. 71 und Michelly S. 126, 127.

äußerung einzelstaatlicher Gebietsteile abgelehnt haben. Jedes Bundesmitglied hat, um es noch einmal zu sagen, ein verfassungsmäßiges Recht darauf, dem Reiche in dem Territorialbestand anzugehören, den es zur Zeit der Emanation der R. V. hatte.

Man hat jedoch die Frage aufgeworfen, ob es überhaupt rechtlich möglich sei, einen Einzelstaat selbst mit seiner Zustimmung aus dem Reichsverbande zu einem Teile seines Gebietes zu entlassen. Die Frage ist von Laband m. E. mit Recht verneint; denn in solchem Falle würde[1]) „ein und derselbe Staat in einen souveränen und einen nichtsouveränen Teil zerfallen", ein Zustand, den v. Seydel[2]) mit Recht als „kaum erklärbar" kennzeichnet. Man muß sich vergegenwärtigen, daß jeder Einzelstaat auf seine Souveränetät zu Gunsten des von ihm mitbegründeten Deutschen Reiches verzichtet hat. Nur weil und — das ist das Wesentliche für uns — solange er dem Reichsverbande angehört, ist er nicht souverän. Tritt ein Einzelstaat mit seinem ganzen Gebiete aus dem Bunde wieder aus, so gewinnt er seine Souveränetät in vollem Umfange wieder. Für den Fall, daß er nur teilweise aus dem Reichsgebiet ausscheidet, müßte er folgerichtig nur für einen Teil seines Gebietes die Souveränetät wiedererlangen. Eine solche räumliche Teilung der Souveränetät ist jedoch begrifflich unmöglich.[3])

Der entgegengesetzte Standpunkt wird nur von Rehm[4]) und Jakob[5]) behauptet. Mit Rehm läßt sich über diese Frage nicht rechten, da er[6]) im Gegensatz zu der herrschenden auch dem Text zu Grunde gelegten Ansicht die völkerrechtliche und staatsrechtliche Souveränetät nicht als zwei Seiten eines und desselben Begriffes, sondern als zwei grundverschiedene Begriffe unterscheidet. Überdies erkennt er[7]) nur für die völkerrechtliche Souveränetät die Möglichkeit einer Teilung dem Raum nach an.

[1]) Laband Bd. I S. 180.

[2]) v. Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 340 Note 29.

[3]) Mit der hier vertretenen Auffassung stimmen Preuß S. 412 und Triebs S. 147/148 überein.

[4]) Rehm, S. 197/198.

[5]) Jakob, S. 17 fg.

[6]) Rehm, S. 69.

[7]) Rehm, S. 198.

Nach Jakob kann der Satz von der räumlichen Unteilbarkeit der Souveränetät überhaupt nur von demjenigen herangezogen werden, der die Souveränetät als ein wesentliches Moment des Staates ansieht. Das ist nicht richtig. Es macht für die Frage, auf die es hier ankommt, keinen Unterschied, ob man die Souveränetät für ein essentielles Element des Staatsbegriffes oder wie wir lediglich für eine Eigenschaft der vollkommenen Staatsgewalt hält, wenn man nur zugibt, daß die deutschen Einzelstaaten vor ihrem Eintritt in den Norddeutschen Bund bezw. das Deutsche Reich souverän waren und ihre Souveränetät wieder gewinnen würden, wenn sie aus dem Reichsverbande austräten. Jakobs Ausführungen enthalten m. E. nichts, was für die räumliche Teilbarkeit der Souveränetät spräche.

Man hat sich endlich, um die begriffliche Möglichkeit des teilweisen Austritts eines Einzelstaates zu beweisen, auf die Stellung des Großherzogtums Hessen im Norddeutschen Bunde berufen. Jedoch mit Unrecht; denn dieselbe war eben keine natürliche, mit staatsrechtlichen Begriffen erklärbare Erscheinung, sondern nur [1]) „eine auf besonderen politischen Verhältnissen beruhende Anomalie".[2])

Übrigens ist ebenso wie der teilweise Ausschluß eines Einzelstaates aus dem Reichsverbande auch der partielle Austritt eines solchen begrifflich unmöglich.

II. Erweiterungen des Bundesgebiets.

Aufnahme eines neuen Staates.

§ 6.

Unter den verschiedenen Fällen einer Erweiterung des Bundesgebiets nimmt die Aufnahme eines neuen Staates die erste Stelle ein. Da es sich dabei nicht nur um eine Vergrößerung des im Art. 1 der R. V. zirkumskribierten Bundesgebiets, sondern zugleich um eine Abänderung des ebendort verfassungsmäßig festgelegten Mitgliederbestandes handelt, so ist jedenfalls die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags erforderlich. Im

[1]) Laband Bd. I S. 182 Anm. 3.

[2]) vgl. auch Sieskind S. 16/17.

Einzelnen ist Folgendes hervorzuheben: Der völkerrechtliche Vertrag mit dem fremden Staat, der dessen Aufnahme in den Reichsverband zum Gegenstande hat, wird gemäß Art. 11 Abs. 1 R. V. vom Kaiser abgeschlossen Da sein Inhalt eine Abänderung des Art. 1 involviert und daher in den Bereich der Reichsgesetzgebung fällt, findet auf ihn die Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 Anwendung: Für die danach erforderliche Zustimmung des Bundesrats muß eine Mehrheit im Sinne des Art. 78 Abs. 1 R. V vorhanden sein. Der Beschluß, durch den der Reichstag, wie es Abs. 3 des Art. 11 verlangt, die Genehmigung ausspricht, muß nach Art. 7 Z. 1 dem Bundesrat nochmals vorgelegt werden [1]), und dieser zweite Beschluß des Bundesrats enthält die Sanktion des Staatsvertrages". Damit derselbe nun unmittelbar verfassungsändernde Wirkung erlangt, braucht er nur noch nach denselben Regeln wie ein gewöhnliches Gesetz vom Kaiser ausgefertigt und in der Gesetzsammlung verkündigt zu werden. [2])

Abgesehen von einzelnen, nicht prinzipiellen Abweichungen haben diese Grundsätze bei der Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund praktische Anwendung gefunden. [3]) Mit Unrecht lehnen v. Mohl und v. Rönne [4]) für die Rezeption eines Staates die Form des Staatsvertrages als nicht angängig ab. Es soll vielmehr in solchen Fällen ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ausreichend und allein zulässig sein. Wäre diese Ansicht richtig, dann müssen uns v. Mohl und v. Rönne auch eine Antwort auf die Frage geben, wie das betreffende Reichsgesetz für den fremden Staat Gültigkeit gewinnt. Man darf nicht vergessen, daß ein Staat wohl für sich selbst, aber nie und nimmer für und wider souveräne Nebenstaaten Gesetze geben kann. [5])

---

[1]) Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht Bd. I S. 160.

[2]) Laband Bd. II S. 147 fg.

[3]) vgl. dazu Laband Bd. I S. 43.

[4]) v. Mohl S. 25 Note 1; v. Rönne Bd. I S. 60 Nr. 2.

[5]) vgl. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen usw. S. 67; G. Meyer S. 591; Pröbst S. 246; v. Kirchenheim S. 274; Preuß S. 413/414.

Es fehlt auch hier nicht an Schriftstellern, welche für die Aufnahme eines neuen Staates die Übereinstimmung aller Bundesglieder für erforderlich halten. Es sind dies v. Seydel, Zorn und Sieskind. v. Seydels Standpunkt[1]) erklärt sich aus seiner streng föderalistischen Auffassung des Deutschen Reiches. Zorn[2]) sieht in dem Hinzutritt eines neuen Bundesgliedes „die Gründung einer neuen Staatsgewalt", da in diesem Falle wie bei dem Austritt eines Einzelstaates „die faktischen Voraussetzungen der Reichsgewalt verändert werden." Zur Entgegnung brauche ich nur auf meine früheren Ausführungen zu verweisen. Sieskind[3]) endlich fordert für die Aufnahme eines neuen Staates deshalb die Übereinstimmung aller Bundesglieder, weil in solchem Falle „der Träger der Reichssouveränetät einen neuen Mitträger erhält". Als Begründung führt er weiter aus: „Jedes einzelne Mitglied hat ein persönliches Recht, Teilhaber der Souveränetät zu sein. Wer aber souverän ist, braucht nicht zu dulden, daß ihm gegen seinen Willen seine Souveränetät geschmälert wird." Wenn Sieskind unter dem „persönlichen Recht, Teilhaber der Souveränetät zu sein", den Anteil eines jeden Einzelstaates an der Reichsgewalt versteht, so läßt sich dagegen nichts einwenden. Legt man aber den Bundesgliedern den Charakter der Souveränetät nur in diesem Sinne bei, so bleibt die Aufnahme eines neuen Staates[4]) nichts mehr und nichts weniger als eine Verfassungsänderung", bei der die alten Mitglieder nur in der im Art. 78 Abs. 1 der R. V. bezeichneten Weise mitwirken. Das übersieht jedoch Sieskind, wenn er sagt: „Wer aber souverän ist, braucht nicht zu dulden, daß ihm gegen seinen Willen seine Souveränetät geschmälert wird."

Erwerb von Gebietsteilen ohne eigene Staatsgewalt.

§ 7.

Gebietsteile ohne eigene Staatsgewalt können auf mancherlei Art zum Reiche hinzutreten. Von Interesse für uns und daher

[1]) v. Seydel S. 27.

[2]) Zorn Bd. I S. 95/96.

[3]) Sieskind S. 29.

[4]) Jellinek S. 274.

Gegenstand dieses Kapitels sind nur diejenigen Akzessionen, die auf Rechtshandlungen entweder des Reiches oder eines Einzelstaates zurückgehen. Es bedarf nach unseren früheren Ausführungen keiner besonderen Begründung mehr, daß in diesen Fällen mit Rücksicht auf Art. 1 der R. V. in erster Linie die für Verfassungsänderungen geltenden Vorschriften zur Anwendung kommen.

Wenn das Reich der erwerbende Teil ist, so hat es gleichzeitig mit der Inkorporation des neuen Gebietes über dessen staatsrechtliche Stellung innerhalb des Reichsverbandes eine Bestimmung zu treffen. Es kann dabei in dreifacher Weise verfahren.

Die nächstliegende Methode wäre die Kreation eines neuen Gliedstaates. Da dieses Verfahren der Aufnahme eines außerdeutschen Staates gleichzuachten ist, so kommen auf dasselbe die im § 6 entwickelten Grundsätze zur Anwendung.

Zweitens kann das Reich das neu erworbene Gebiet einem der 25 Gliedstaaten einverleiben. Dieser Weg wurde bei der Inkorporation der Insel Helgoland eingeschlagen. Im einzelnen spielte sich die Einverleibung in folgender Weise ab. Dem völkerrechtlichen Erwerb der Insel folgte das Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890, dessen erster Paragraph lautet:

„Die Insel Helgoland nebst Zubehörungen tritt dem Bundesgebiet hinzu. Das Reich erteilt seine Zustimmung, daß die Insel dem preußischen Staat einverleibt wird."

Durch den Abs. 1 ist die Aufnahme Helgolands in das Bundesgebiet verfügt. Die im Abs. 2 vorgesehene Einverleibung in die preußische Monarchie ist durch das preußische Gesetz vom 18. Februar 1891 erfolgt, welches bestimmt hat: „Die Insel Helgoland nebst Zubehörungen wird in Verfolg des R. G. vom 15. Dezember 1890 und in Gemäßheit des Art. 2 der V. U. für den preußischen Staat vom 1. April 1891 ab mit der preußischen Monarchie für immer vereinigt." Also erst vom 1. April 1891 ab darf Helgoland als Bestandteil des preußischen Staates angesehen werden. Es fragt sich, welche Stellung die Insel in der Zeit vom 15. Dezember 1890 bis

zum 1. April 1891 innegehabt hat. Um diese Frage zu beantworten, müssen wir etwas weiter ausholen.

Nach der R. V. vom 16. April 1871 [1] „gibt es kein Bundesgebiet, das nicht auch einem Staate angehört". Soll dieses Prinzip gewahrt bleiben, so stehen bei der Einverleibung eines neuen Territoriums nur zwei Wege offen: Entweder wird es mit einem der 25 Gliedstaaten vereinigt, oder das Reich konstituiert aus ihm einen 26. Einzelstaat. Eine dritte Möglichkeit läßt die staatsrechtliche Zusammensetzung des Reiches, wie sie sich aus der V. U. in der Fassung vom 16. April 1871 ergibt, nicht zu. Man darf jedoch nicht vergessen, daß das Reich auf Grund des Art. 78 Abs. 1 der R. V. die Fähigkeit besitzt, seiner Organisation im Wege der Verfassungsänderung eine neue Gestalt zu geben. Von dieser Kompetenz kann es beispielsweise in der Richtung Gebrauch machen, daß es ein von ihm erworbenes Territorium ausschließlich zur eigenen Verfügung, als „unmittelbares Reichsland" behält Die Fähigkeit des Reichs, ein Gebiet in dieser Weise zu besitzen, folgt daraus, daß es ein souveräner Staat ist. [2] Damit haben wir die dritte und letzte Methode ermittelt, die das Reich bei der Einverleibung eines neuen Territoriums anwenden kann. Ein wichtiger Präzedenzfall des zuletzt behandelten Verfahrens ist der Erwerb von Elsaß-Lothringen gewesen. Aus zwingenden Gründen der Politik hat das Reich davon abgesehen, Elsaß-Lothringen einem der 25 Gliedstaaten zuzuteilen oder es in einen 26. Einzelstaat zu verwandeln. Das mit den gemeinsamen Kräften aller deutschen Stämme wiedergewonnene Land sollte „unmittelbares Reichsland", eine nur der Reichsgewalt unterworfene Provinz werden. Daß das Reich damit seiner staatsrechtlichen Zusammensetzung eine bis dahin fremde Gestalt gab, ist damals niemand entgangen.[3]

Nach den vorangegangenen Ausführungen ist die oben aufgeworfene Frage, welche staatsrechtliche Stellung Helgoland in

---

[1]) Laband Bd. I S. 179.

[2]) Anschütz S. 526.

[3]) vgl. in dieser Hinsicht namentlich die Sten. Ber. des Reichst. von 1871 (Drucksachen Nr. 61 sub. Ziffer 1 S. 6); ferner den 1. Kommiss. Ber. in Hirths Annalen 1871 S. 860; endlich die Rede des Staatsministers Delbrück in der Reichstagssitzung vom 20. 5. 1871 (Sten. Ber. S. 826).

der Zeit vom 15. Dezember 1890 bis zum 1. April 1891 innegehabt hat, nicht mehr schwer zu beantworten. Daß die Insel in dieser Zeit kein selbständiger Staat war, steht außer allem Zweifel. Da sie, wie wir oben festgestellt haben, erst vom 1. April 1891 ab zum preußischen Staatsgebiet gehörte, kann sie vorher eben nur unmittelbares Reichsland gewesen sein.

Der letzte Fall einer Erweiterung des Bundesgebiets ist der, daß ein Einzelstaat seinen Territorialbestand durch nichtdeutsches Gebiet vergrößert. Solche Erwerbungen bedürfen der Mitwirkung des Reiches; denn einerseits ist im Art. 1 der R. V. mit den Worten: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen, Sachsen usw." das Prinzip ausgesprochen, daß die hier aufgeführten Bundesglieder dem Reiche mit ihrem ganzen Gebiete anzugehören haben, andererseits kann es nicht in der Macht der Einzelstaaten stehen, die räumliche Erstreckung der ihnen übergeordneten Reichsgewalt nach Belieben zu verändern. Die Form, in welcher das Reich mitwirkt, ist mit Rücksicht darauf, daß in solchen Fällen die im Art. 1 der R. V. fixierten Reichsgrenzen eine Veränderung erfahren, die der Verfassungsänderung.[1])

B. Veränderungen der Binnengrenzen des Reiches.

I. Verschmelzung mehrerer Einzelstaaten.

§ 8.

Als dritte und letzte Gruppe der unter den ersten Teil des Themas fallenden Gebietsveränderungen sind noch die verschiedenen Fälle von territorialen Verschiebungen im Innern des Reiches zu behandeln. In erster Linie gehört hierher die Verschmelzung zweier Bundesstaaten. Solche Fusionen bedürfen, gleichviel auf welchem Rechtsgrunde sie beruhen, der Mitwirkung des Reiches, und zwar in der Form der Verfassungsänderung. Es folgt dies daraus, daß, wie bereits mehrfach erwähnt, der Mitgliederbestand der einzelnen Bundesmitglieder verfassungsmäßig fest-

[1]) vgl. Laband Bd. I S. 180/183; Hänel S. 347 Anm. 4; G. Meyer S. 592; Jellinek S. 292; v. Sarwey Bd. I S. 83 und Zorn Bd. I S. 102; A. M. v. Seydel S. 37/38; Arndt S. 71; Prestele S. 23 und Sieskind S. 17.

gelegt ist. Daher haben die Staatsverträge, durch welche sich zwei Bundesglieder mit einander vereinigen, nur vorbehaltlich der Zustimmung des Reiches rechtliche Wirksamkeit. Auch wenn solche Verschmelzungen in einzelstaatlichen Verfassungs- oder Hausgesetzen aus der Zeit vor der Emanation der R. V. vorgesehen sind, so wird beim Eintritt des Ereignisses die Mitwirkung des Reiches in der oben angegebenen Form nicht umgangen werden können. Insofern erfahren solche partikuläre Bestimmungen mit dem Inkrafttreten der R. V. eine Modifikation. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum sie mit diesem Zeitpunkt, wie Laband [1]) annimmt, gänzlich ihre Gültigkeit verloren haben sollten. Sie sind im Gegenteil unentbehrlich; denn mit ihrer Aufhebung würde auch die Veranlassung für eine Mitwirkung des Reichs entfallen. Übrigens haben die Einzelstaaten auf die Zustimmung des Reiches sogar [2]) „einen in der Verfassung des Reiches selbst begründeten, wohlerworbenen Rechtsanspruch; denn die Verfassung des Reiches hatte es zweifellos zur Absicht, die Einzelstaaten als Mitglieder aufzunehmen in dem Rechtsbestande, welchen ihre eigene Verfassung aufwies". Die hier zur Erörterung stehende Frage ist bei der Einverleibung des Herzogtums Lauenburg in die preußische Monarchie praktisch geworden. Letztere ist ausschließlich durch das preußische Gesetz vom 23. Juni 1876 ohne irgendwelche Mitwirkung des Reiches erfolgt. Die Kontroverse, ob Lauenburg bis 1876 ein selbständiger Staat war, brauchen wir hier nicht zu entscheiden. War es ein selbständiger Staat, [3]) dann hat das Reich nicht korrekt gehandelt, wenn es von der ganzen Angelegenheit keine Notiz nahm, aber auch Preußen nicht, weil es nicht die Zustimmung des Reiches nachgesucht hat. Will man dagegen nicht zugeben, daß Lauenburg vor 1876 ein Bundesglied wie die anderen war, sollte vielmehr [4]) „nach der unzweideutigen, in den damaligen politischen Verhältnissen notorischen Absicht die Umwandlung der Personalunion in die Verschmelzung

---

[1]) Laband Bd. I S. 148.

[2]) Hänel S. 349.

[3]) So G. Meyer S. 592 Note 15.

[4]) So Hänel S. 374 Note 5, dem sich v. Seydel S. 29 anschließt.

beider Staaten als eine innere, die Gliedschaftsstellung zum Reiche nicht berührende Angelegenheit sein, dann darf dieser Präzedenzfall nicht zur Bekämpfung der im Text vertretenen Ansicht über die Verschmelzung zweier Bundesglieder herangezogen werden.

II. Teilung eines Einzelstaates in mehrere.

§ 9.

Wie zu der Fusion zweier Einzelstaaten bedarf es auch für die Teilung eines solchen in zwei oder mehrere Staaten der Mitwirkung des Reiches. Die Gründe sind in beiden Fällen dieselben.[1])

III. Gebietsabtretungen unter den Einzelstaaten.

§ 10.

Ein Einzelstaat kann an einen anderen nur mit Zustimmung des Reiches Teile seines Gebietes abtreten. Es folgt dies aus dem bereits mehrfach zitierten Art. 1 der R. V. Durch denselben ist, wie wir wissen, die räumliche Erstreckung des Reiches verfassungsmäßig festgelegt worden. Es ist dies in der Weise geschehen, daß der Artikel die einzelnen Staaten Preußen, Sachsen usw. aufzählt, also den territorialen Umfang der einzelnen Teile fixiert. Oder sollte der Gesetzgeber etwa nur diejenigen Grenzen der Einzelstaaten verfassungsmäßig festgelegt haben, die er gerade zur Umschreibung des Bundesgebiets brauchte? Das wäre eine willkürliche, jedenfalls durch den Art. 1 der R. V. in keiner Weise begründete Annahme.[2]) Trotzdem bestreitet die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller, daß durch den Art. 1 der R. V. der Umfang der Einzelstaaten ein für allemal festgelegt

[1]) Die Mitwirkung des Reiches halten für entbehrlich Thudichum S. 61 ff.; Laband Bd. I § 13 S. 120 ff.; v. Rönne Bd. I § 7 S. 61; Göz S. 17; H. Schulze Bd. II § 246 S. 8 ff. v. Seydel S. 27/28 und Zorn Bd. I S. 95 verlangen zu den behandelten Gebietsveränderungen die Übereinstimmung aller Gliedstaaten.

[2]) Mit uns übereinstimmend: Zorn Bd. I S. 102, Opitz Bd. I S. 70; Bansi S. 685 und Jakob S. 39.

worden sei; daher seien die Bundesglieder befugt, durch bloße Vereinbarungen, ohne daß es einer Zustimmung des Reiches bedürfe, die Binnengrenzen ihrer Territorien zu verschieben. Den gleichen Standpunkt nimmt die bisherige Praxis ein.[1]) Solange jedoch nicht die im Text vertretene Interpretation des Art. 1 mit durchschlagenden Gründen widerlegt wird, kann ich der in Theorie und Praxis herrschenden Meinung nicht beipflichten. Speziell der Einwand Labands: [2]) „Für das Reich besteht der Regel nach kein rechtliches Interesse, ob ein Stück des Bundesgebiets zu diesem oder jenem Einzelstaat gehört“, ist bei der Entscheidung der vorliegenden Frage als einer reinen Rechts- und nicht Zweckmäßigkeitsfrage verfehlt. Hat der Gebietsaustausch eine Änderung des Stimmenverhältnisses im Bundesrat oder der Reichstagswahlkreise zur Folge, so bedarf es schon deswegen einer Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren, und zwar je nach den Umständen des einzelnen Falles in der Form eines verfassungsändernden oder in der eines gewöhnlichen Gesetzes. Darüber ist man sich ebenso sehr einig wie über die Unzulässigkeit einseitiger Gebietsabtretungen an einen mit Sonderrechten ausgestatteten Staat.

Anhang:

Die reichsstaatsrechtlichen Normen über Veränderungen der deutschen Schutzgebiete.

§ 11.

Mit dem in Art. 1 der R. V. und den ihn ergänzenden Reichsgesetzen fixierten Bundesgebiet, auf das allein sich die bisherigen Ausführungen bezogen, ist der Territorialbestand des deutschen Reiches nicht erschöpft. Vielmehr gehören ihm noch zahlreiche überseeische Länder, die es in der Zeit von 1884 ab erworben hat. Diese Besitzungen, gewöhnlich als Schutzgebiete oder Kolonieen bezeichnet, nehmen dem Reiche gegenüber eine eigentümliche Stellung ein. Die darüber entstandene Literatur weist die verschiedensten Lösungen auf. Jedoch, soweit auch die

[1]) vgl. die bei E. Meier S. 253 aufgeführten Beispiele.

[2]) Laband Bd. I S. 183/184.

Ansichten über das staatsrechtliche Verhältnis der Kolonieen zu ihrem Mutterlande auseinandergehen, in dem einen Punkte stimmen sie alle überein, daß nämlich die deutschen Schutzgebiete jedenfalls nicht Bestandteile des Bundesgebiets im Sinne des Art. 1 der R. V. sind. Dies hätten sie, wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, nur durch einen Zusatz zu Art. 1 der R. V. werden können; ein solcher ist jedoch nicht erfolgt, auch nicht durch das sogenannte Schutzgebietsgesetz vom 17. April 1886. Es können daher auch nicht die oben entwickelten Grundsätze über Veränderungen des Bundesgebiets auf die deutschen Schutzgebiete ausgedehnt werden. Vielmehr gelten sowohl für die Erweiterung wie für die Verringerung des deutschen Kolonialbesitzes besondere Regeln.

Die Rechtsgeschäfte, welche eine Erweiterung des Kolonialbestandes zum Gegenstande haben, sind Okkupation oder Vertrag. Bei dem Erwerb neuer Kolonieen hat in allen bisher vorgekommenen Fällen der Kaiser allein gehandelt. Er ist dazu nach deutschem Reichsstaatsrecht befugt. Die in Frage stehenden Rechtsgeschäfte gehören zur auswärtigen Politik; nach Art. 11 der R. V. aber steht die völkerrechtliche Vertretung des Reiches nach außen dem Deutschen Kaiser zu. Auch die im Abs. 3 des Art. 11 für Staatsverträge vorgesehene Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags kommt nicht in Betracht, da es sich ja nicht um eine Erweiterung des Bundesgebiets, also auch nicht um einen Gegenstand der Reichsgesetzgebungskompetenz handelt.

Die gleichen Grundsätze gelten für die Abtretung einer ganzen Kolonie oder eines Teiles an einen fremden Staat. Auch in diesen Fällen handelt der Kaiser allein und unbeschränkt.

Freilich, sobald etwa bei einer Verringerung des Kolonialbestandes das Schutzgebietsgesetz oder die durch dieses eingeführten Reichsgesetze Modifikationen erfahren, oder dem Reiche finanzielle Lasten erwachsen, kommt der Abs. 3 des Art. 11 zur Anwendung.[1])

[1]) vgl. v. Stengel, Deutsches Kolonialstaatsrecht S. 866; derselbe, Die deutschen Schutzgebiete usw. S. 768/769; G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung usw. S. 209/210.

Weitere Erörterungen, namentlich solche über die dem Erwerb nachfolgende Regelung der inneren Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, liegen außerhalb des Rahmens unseres Themas.

II. Abschnitt.

Die Gebietsveränderungen nach dem Staatsrecht der größeren deutschen Einzelstaaten.

I. Gebietsveräußerungen.

§ 12.

In der Mehrzahl der im 1. Abschnitt behandelten Fälle haben wir unterstellt, daß ein deutscher Einzelstaat sein Territorium entweder erweitert oder verringert. Dabei haben wir die verfassungsrechtlichen Normen der Gliedstaaten über die Zulässigkeit solcher Gebietsveränderungen und die Formen, in welchen sie erfolgen, absichtlich übergangen. Insoweit bedarf also der 1. Abschnitt einer Ergänzung. In den folgenden Ausführungen ist nicht das Staatsrecht sämtlicher Einzelstaaten, sondern nur das der vier Königreiche und der Großherzogtümer Baden und Hessen berücksichtigt. Diese allein sind gemeint, wenn ich im folgenden von den „Einzelstaaten" schlechthin spreche.

„Das Staatsgebiet ist unteilbar und unveräußerlich." Diesen Satz finden wir in dem Verfassungsrecht sämtlicher Einzelstaaten ausdrücklich oder wenigstens dem Geiste nach bestätigt. Seine *allgemeine* Geltung erklärt sich daraus, daß er eine *notwendige* Konsequenz des modernen Staatsgedankens ist.[1]

Man darf sich durch den oft etwas breiten Stil der Verfassungsurkunden nicht dazu verleiten lassen, die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit als zwei Synonyma anzusehen.[2] Es sind vielmehr damit *zwei durchaus verschiedene Begriffe* bezeichnet, die einer scharfen Abgrenzung bedürfen.

---

[1]) vgl. Pözl, Art. „Staatsgebiet" S. 724.

[2]) Diesen Fehler begeht v. Stengel S. 54.

Der Grundsatz der Unteilbarkeit äußert sich in zwei Richtungen. Einmal gebietet er, daß sämtliche Teile des Staatsgebietes für immer zu einem unzertrennlichen Ganzen vereinigt bleiben. Es soll durch eine solche Vorschrift verhindert werden, daß das Land in mehrere selbständig nebeneinander stehende, von verschiedenen Regenten beherrschte Teile zerrissen wird; darin ist namentlich das Verbot von Erbteilungen enthalten. Zweitens folgt aus dem Grundsatz der Unteilbarkeit, daß in allen Teilen des Staatsgebietes nur ein- und dieselbe Verfassung gelten darf.

Man kann danach mit Pözl[1]) eine äußere und eine innere Unteilbarkeit unterscheiden.

Dagegen verbietet der Grundsatz der Unveräußerlichkeit eine willkürliche Veräußerung von Bestandteilen des Staatsgebiets. Unter „willkürlichen" Veräußerungen sind solche zu verstehen, welche das Staatsoberhaupt lediglich aus privater Willkür vornimmt.

Nur soweit sich das Teilungs- und Veräußerungsverbot gegen solche Handlungen des Staatsoberhauptes richtet, darf es als eine notwendige Konsequenz des modernen Staatsbegriffes bezeichnet werden. [2])„Soweit aber jener Satz nicht sowohl dem Landesherrn und seinem Hause als vielmehr dem Staate selbst die Veräußerung und Teilung seines Territoriums verbieten will, ist ihm nicht dasjenige Maß verbindlicher Kraft beizulegen, welches ihm anscheinend innewohnt. Er macht nämlich Gebietsabtretungen durch staatsrechtliche Dispositionen weder faktisch noch auch rechtlich unmöglich, sondern besagt nur, daß jede Abtretung von Staatsgebiet eine Verfassungsänderung ad hoc involviert und anders als in den Formen der verfassungsändernden Landesgesetzgebung nicht vorgenommen werden darf." [3])

Wo sich demnach die Verfassungsurkunde wie die badische im § 3 und die hessische im § 2 mit einem allgemeinen Hinweis auf die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Staatsgebiets

---

[1]) Pözl, Bd. I S. 52.

[2]) Anschütz S. 524.

[3]) Denselben Sinn haben die Ausführungen v. Seydels, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 336.

begnügen, sind Teilungen und Veräußerungen nur unter den gleichen Voraussetzungen und in den gleichen Formen zulässig, welche bei einer Änderung der Staatsverfassung einzuhalten sind. Für Baden kommen in dieser Hinsicht die §§ 64 und 74 der V. U., für Hessen der Art. 110 der V. U. in Betracht.

Auch in der bayrischen V. U. ist das Prinzip der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit an die Spitze der Bestimmungen über das „Staatsgut“ gestellt, gleichfalls mit der Wirkung, daß Abweichungen nur im Wege der Verfassungsänderung, also nur mit der in Tit. 10 § 7 vorgeschriebenen Zustimmung des Landtags zulässig sind. In Tit. 3 § 6 werden jedoch einige Ausnahmen von dem Veräußerungsverbot statuiert. Den Kreis der hierher gehörigen Fälle hat m. E. v. Seydel[1]) richtig abgesteckt. Er weist aus der Entstehungsgeschichte des § 6 nach, daß demselben nur solche Handlungen subsumiert werden dürfen, welche in den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit fallen. In diesen Ausnahmefällen ist der König an die Mitwirkung des Landtags nicht gebunden.

Am markantesten sind die beiden Grundsätze im § 1 der württembergischen V. U. hervorgehoben, wo auch die beiden oben definierten Äußerungen des Prinzips der Unteilbarkeit scharf unterschieden werden. Von dem Veräußerungsverbot läßt die württembergische V. U. zwei Ausnahmen zu. Einmal dürfen, wie im § 2 Abs. 1 indirekt ausgesprochen ist, württembergische Gebietsteile gegen solche eines fremden Staates unbeschränkt ausgetauscht werden. Eine zweite Ausnahme ist für unabwendbare Notfälle zugelassen (§ 2 Abs. 3). Im übrigen bedarf jede Veräußerung von Staatsgebiet der Zustimmung der Stände (§ 85). Die gleiche Regel stellt die sächsische V. U. im § 2 Abs. 1 auf. Nur bei Grenzberichtigungen mit benachbarten Staaten soll der König, sofern nicht dabei „Untertanen abgetreten werden, die unzweifelhaft zu dem Königreich gehört haben“, nach freiem Ermessen handeln dürfen. Die Unteilbarkeit des sächsischen Staatsgebietes ist durch den § 1 der V. U. staatsgrundgesetzlich festgelegt.

[1]) v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 336 fg.

Den bis dahin aufgeführten V. U. steht die preußische als die einzige gegenüber, welche über die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Staatsgebiets keine ausdrückliche Vorschrift enthält. Gleichwohl finden sich in ihr Bestimmungen, aus denen man indirekt entnehmen kann, daß die beiden Grundsätze auch dem preußischen Staatsrecht nicht fremd sind.

Im Art. 1 der V. U., welcher lautet: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet", ist die Einheitlichkeit desselben verfassungsrechtlich festgelegt, ist das Königreich Preußen als Einheitsstaat charakterisiert. Aus der Ungeteiltheit des Staatsorganismus folgt aber mit Notwendigkeit auch die Unteilbarkeit seiner territorialen Grundlage. [1]) Dieselbe ergibt sich für Preußen des weiteren aus der positiven Bestimmung des Art. 53 der V. U., wonach „die Krone, den königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich ist in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge." Die Hausgesetze, auf welche hier verwiesen ist, haben wiederholt mit derselben Präzision wie die oben erwähnten neueren Landesverfassungen die Unteilbarkeit des preußischen Staatsgebietes ausgesprochen. So sagt der § 1 des letzten Hausgesetzes aus dem Jahre 1808 [2]): „Es hat bei den Hausverträgen und Grundgesetzen unseres Königlichen Hauses, insoweit solche die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Souveränetätsrechte — mittels Anordnung der Primogenitur und des Fideikommisses — festsetzen, sein Verbleiben." In diesem Hausgesetz ist zugleich die Unveräußerlichkeit des preußischen Staatsgebietes anerkannt, freilich nur in dem Sinne, den wir oben mit dem Begriff verbunden haben. Es ist, um es noch einmal zu sagen, durch eine solche Qualifikation des Staatsgebietes jede willkürliche Verfügungsbefugnis des Staatsoberhauptes ausgeschlossen, und eine Gebietsveräußerung, wenn sie rechtmäßig sein soll, von der Mitwirkung der Volksvertretung abhängig gemacht.

---

[1]) Schulze, Das Preußische Staatsrecht Bd. I S. 138.

[2]) vgl. Schulze, Die Hausgesetze usw. Bd. III S. 607.

Bornhak[1]) bestreitet, daß das Prinzip der Unveräußerlichkeit auch im preußischen Staatsrecht gelte. Er beruft sich zum Beweis der Richtigkeit seiner Ansicht auf den Art. 2 der V. U.: „Die Grenzen dieses Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden". Durch diese Vorschrift seien alle diejenigen hausgesetzlichen Bestimmungen, welche die Unveräußerlichkeit des preußischen Staatsgebietes festsetzten, aufgehoben. Mir beweist der Art. 2 gerade das Gegenteil, daß nämlich gemäß dem das preußische Staatsrecht jetzt wie früher beherrschenden Prinzip der Unveräußerlichkeit des preußischen Staatsgebietes der König dasselbe nicht allein, sondern nur mit Einwilligung der Volksvertretung verringern kann. Freilich dürfen die Hausgesetze, die von der Unveräußerlichkeit handeln, heute nur noch als Interpretationsmittel Berücksichtigung beanspruchen, nicht etwa als fortdauernd geltendes Verfassungsrecht.[2])

Die in Preußen für Gebietsveräußerungen vorgeschriebene Form ist, wie sich aus Art. 2 der V. U. ergibt, die des einfachen Gesetzes. Wenn der Art. 2 nicht existierte, dann könnte mit Rücksicht auf den Art. 1, wo mit den Worten: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet" der zur Zeit des Erlasses der V. U. bestehende territoriale status quo verfassungsmäßig festgelegt ist, eine Abtretung von Landesteilen nur im Wege der Verfassungsänderung erfolgen.

II. Gebietserwerbungen.

§ 13.

Über die bei Gebietserwerbungen zu beobachtenden Formen enthält von den Verfassungsurkunden der sechs Einzelstaaten die preußische allein eine ausdrückliche Bestimmung, und zwar im Art. 2. Unter die hier behandelten Grenzveränderungen fallen sowohl Einengungen wie Erweiterungen der Grenzen.

[1]) Bornhak Bd. I S. 228/229.

[2]) Im Sinne des Textes auch v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 194; Zachariä Bd. I S. 606 ff. und Schwartz Note A zu Art. 2 und Note B zu Art. 53.

Danach bedarf sowohl die Vergrößerung wie die Verringerung des preußischen Staatsgebietes jedenfalls der Zustimmung der beiden Häuser des Landtags. Darüber, in welcher Form dies zu geschehen hat, sind die Ansichten sehr geteilt. Die kontroverse Frage ist die: Reicht es aus, daß die beiden Häuser des Landtags zu dem eine Gebietsveränderung festsetzenden Staatsvertrag lediglich ihre Zustimmung aussprechen und hiervon der Staatsregierung Mitteilung machen, oder muß der Konsens des Königs und der beiden Kammern auf dem für die Gesetze vorgeschriebenen Wege beantragt und in der Gesetzsammlung publiziert werden? Die preußische Staatspraxis war in dieser Hinsicht eine sehr wechselnde. In den seit der Emanation der V. U. vorgekommenen Fällen [1]) ist bald ein ausdrückliches, die Gebietsveränderung billigendes Gesetz erlassen worden, bald hat sich die Regierung damit begnügt, lediglich die formlose Genehmigung des Landtags einzuholen. Daher hat das Herrenhaus in der Sitzung vom 26. Februar 1877 durch eine Resolution von demselben Datum [2]) für alle künftigen Fälle einer Gebietsveränderung den Erlaß eines besonderen, in der üblichen Form zu publizierenden Gesetzes verlangt. Dieser Forderung ist die Staatspraxis bis in die neuste Zeit im allgemeinen nachgekommen. Der vom Herrenhaus vertretene Standpunkt ist der einzige richtige; denn im Art. 2 wird für jede Grenzveränderung ein Gesetz verlangt. Dazu ist aber erforderlich: Übereinstimmung des Königs und des Landtags, Gegenzeichnung durch mindestens einen Minister, königlicher Verkündungsbefehl und Bekanntmachung in der vorgeschriebenen Form (Art. 62, 44, 45, 106 der V. U.)

Man hat auf der gegnerischen Seite [3]) erhebliche und geringfügige Gebietsveränderungen unterscheiden wollen und nur bei ersteren eine strikte Anwendung des Art. 2 für geboten erachtet. Diese Differenzierung ist jedoch aus zwei Gründen

[1]) vgl. v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 197 Anm. 2.

[2]) vgl. die Sten. Ber. der Verhandl. des Herrenhauses 1877 Bd. I S. 157 ff.

[3]) So der Bericht der Justizkommission des Herrenhauses vom 23. 2. 1877 in dem Stenogr. Ber. 1877 Anl. Bd. Nr. 80 S. 120 ff.

nicht haltbar. Einmal läßt sie sich mit dem unzweideutigen Wortlaut des Art. 2 nicht in Einklang bringen. Außerdem aber fehlt jeder Maßstab für die Entscheidung der Frage, wann diese oder jene Gebietsveränderung vorliegt. Auch die Behauptung, daß es nach der Absicht des Art. 2 doch nur auf die erfolgte Zustimmung der Volksvertretung ankäme, der gegenüber die Form des publizierten Gesetzes unwesentlich sei,[1]) ist nicht stichhaltig; denn der Wortlaut der Verfassung muß solange maßgebend bleiben, als er einen klaren, mit keiner anderen Bestimmung im Widerspruch stehenden Sinn ergibt.[2])

Wie am Anfang dieses Kapitels bereits angedeutet, treffen die Verfassungsurkunden der übrigen Einzelstaaten keine ausdrückliche Bestimmung über Gebietserwerbungen. Da sie auch eine dem Art. 1 der preußischen V. U. analoge Vorschrift nicht enthalten, so greift hier die das Staatsrecht aller deutschen Monarchieen beherrschende Präsumtion zu Gunsten der Unbeschränktheit und Alleinzuständigkeit der Krone Platz.[3]) In diesen Staaten ist also der Landesherr bei Gebietserwerbungen an die Mitwirkung der Volksvertretung nicht gebunden. Das ist auch in der Literatur des bayrischen, württembergischen, badischen und hessischen Staatsrechts nicht in Zweifel gezogen. Dagegen haben zwei Schriftsteller des sächsischen Staatsrechts dem Königreich Sachsen eine Sonderstellung einräumen wollen. Opitz[4]) und Leuthold[5]) erklären eine Erweiterung des sächsischen Staatsgebietes nur mit Zustimmung des Landtags für zuläßig; „denn die damalige Verfassung des Königreichs habe nur das gegenwärtige Staatsgebiet zum Gegenstande und als Unterlage", so daß jede Ausdehnung der Grenzen eine Verfassungsänderung enthalte. Beide Schriftsteller berufen sich für ihre Ansicht auf den § 1 der sächsischen V. U. Sollte derselbe wirklich das besagen, was Opitz und Leuthold aus

[1]) so von Stengel S. 541.

[2]) vgl. Arndt, Die Verfassungsurkunde usw. Note 2 zu Art. 2; v. Rönne-Zorn, das Staatsrecht der Preußischen Monarchie Bd. I S. 196 und Meier S. 250.

[3]) ebenso Anschütz S. 524.

[4]) Opitz Bd. I S. 72/73.

[5]) Leuthold S. 175.

ihm herauslesen, dann müßte er wenigstens dem Sinne nach mit dem Art. 1 der preußischen V. U. übereinstimmen. Ich kann jedoch eine solche Kongruenz nicht finden. Während der Art. 1 der preußischen V. U. klar und unzweideutig die Landesteile der Monarchie in ihrem Umfange zur Zeit der Emanation der V. U. für die territoriale Grundlage des preußischen Staates erklärt, ist im § 1 der sächsischen V. U.: „Das Königreich Sachsen ist ein unter einer Verfassung vereinigter, unteilbarer Staat" lediglich vom „Königreich Sachsen" die Rede; dadurch sollte wohl die Unteilbarkeit des sächsischen Staatsgebietes, nicht aber sein Umfang zur Zeit des Erlasses der V. U. verfassungsmäßig festgelegt werden. Das sächsische Staatsrecht nimmt also in der Frage der Gebietserwerbungen keine Sonderstellung ein. Auch in Sachsen erfolgen solche durch den König allein, ohne ständische Zustimmung.[1])

Sind in den eben geschilderten Formen einem Einzelstaat neue Landesteile inkorporiert, so teilen diese vom Augenblick der Einverleibung an mit den Stammlanden die Person des Herrschers und damit zugleich ihren Erbgang.[2])

Nicht so einfach beantwortet sich die Frage, ob auch die Gesetze des erwerbenden Landes, mögen sie Verfassungs- oder gewöhnliche Gesetze sein, in den neu erworbenen Gebietsteilen von selbst in Kraft treten. Für die ipso-jure-Wirkung der Einverleibung läßt sich ein allgemeiner Rechtsgrundsatz nicht nachweisen. Das ist auch die Auffassung des Reichsgerichts.[3]) Von den Landesverfassungen enthält nur die württembergische im § 2 Abs. 1 eine in dieser Frage einschlägige Bestimmung: „Würde in der Folgezeit das Königreich einen neuen Landeszuwachs durch Kauf, Tausch oder auf andere Weise erhalten, so wird derselbe in die Gemeinschaft der Verfassung des Staates aufgenommen". Danach muß man annehmen, daß sich die Verfassung, wohl bemerkt, nur diese, nicht auch der übrige Apparat von Gesetzen und Verordnungen

---

[1]) vgl. O. Mayer S. 24.

[2]) vgl. Pözl Bd. I S. 53; v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 145, 146; v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 198.

[3]) vgl. Entscheidung des Reichsger. Bd. 28 S. 306.

auf jeden Landeszuwachs von selbst erstreckt.[1]) Um den Gebietserwerbungen eine solche Wirkung zu verleihen, hat es der Autor der württembergischen V. U. für nötig gefunden, eine Spezialbestimmung zu treffen. Dabei ist er offensichtlich von der richtigen Erkenntnis geleitet worden, daß durch den Wortlaut des unmittelbar vorhergehenden, die Unteilbarkeit des Staatsgebiets festsetzenden § 1 die Regel des § 2 Abs. 1 nicht gedeckt ist. Das gilt nicht bloß von Württemberg, sondern von allen Landesverfassungen, in denen der Grundsatz der Unteilbarkeit entweder direkt oder indirekt ausgesprochen ist. Aus der Bestimmung, daß alle Landesteile unter einer Verfassung vereinigt sein sollen, läßt sich bestenfalls eine Verpflichtung der Regierung zur Einführung der Verfassung in den neuen Landesteilen folgern, aber nicht mehr. Mit dieser Feststellung erledigen sich die Ausführungen Bornhaks.[2]) Aus denselben Gründen muß die Ansicht von Weiß[3]) als irrtümlich bezeichnet werden. Auch der von ihm herangezogene Art. 3 der hessischen V. U: „Das Großherzogtum bildet in der Gesamtvereinigung der älteren und der neueren Gebietsteile ein zu ein und derselben Verfassung verbundenes Ganze" besagt nichts mehr als die Unteilbarkeit des hessischen Staatsgebiets. Im Gegensatz zu diesen Schriftstellern möchte ich mit der herrschenden Meinung für Inkorporationen folgenden Grundsatz aufstellen: In den neugewonnenen Landesteilen treten die Gesetze und Verordnungen, namentlich die Bestimmungen der V. U., nicht von selbst in Kraft, sondern erst auf Grund einer besonderen Einführung.[4]) Geschieht dieselbe nicht sofort, dann tritt allerdings ein Zwischenstadium ein, in welchem für die neuen Landesteile andere Gesetze und Verordnungen, und wenn ein bisher selbständiges Gemeinwesen mit einer eigenen Verfassung einverleibt wird, auch andere verfassungsrechtliche Normen als für

[1]) vgl. Zachariä Bd. I S. 600 und Göz S. 16.

[2]) Bornhak Bd. I S. 227.

[3]) Weiß Bd. I S. 107.

[4]) vgl. namentlich Pözl Bd. I S. 53; v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 146; v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 199; Arndt, Die Verfassungsurkunde usw. Note 4 zu Art. 2; Schwartz, Note zu Art. 2.

die alten Gebietsteile gelten. Ich habe den Fall der Einverleibung eines bisher selbständigen Gemeinwesens besonders hervorgehoben, weil er mich auf eine Ausnahme von dem oben aufgestellten Grundsatz führt. Während wir nämlich durch nichts gehindert werden, anzunehmen, daß die in einem Staate erlassenen Gesetze und Verordnungen auch in dem aus dem Staatsverbande losgelösten Gebietsteilen Geltung behalten, läßt sich von den Staatsgrundgesetzen nicht das Gleiche behaupten. Man mache sich nur an einem Beispiele klar, zu welchem sonderbaren Ergebnis die gegenteilige Ansicht führt. Angenommen, Preußen würde zu Arrondierungszwecken einen bayrischen Landgerichtsbezirk erwerben. Wäre die vom Text abweichende Ansicht richtig, dann müßte der bayrische Landgerichtsbezirk bis zur Einführung des preußischen Verfassungsrechts das bayrische behalten! Ein kaum denkbarer Zustand! Ein solches Ergebnis läßt sich dann vermeiden, wenn man mit uns annimmt, daß in Gebietsteilen, die bisher bloße Teile eines größeren staatsrechtlichen Ganzen waren, die Verfassung des sie erwerbenden Staates sofort mit ihrer Einverleibung in Kraft tritt. Die preußische Staatspraxis hat einen Unterschied zwischen selbständigen und unselbständigen Gebietsteilen nicht gemacht, wie überhaupt bei Inkorporationen bald diesen bald jenen Weg eingeschlagen. So ist bezüglich der im Jahre 1866 durch das Gesetz vom 20. September 1866 und die beiden Gesetze vom 24. Dezember 1866 mit dem preußischen Staate vereinigten Monarchieen und unselbständigen Gebietsteilen im § 2 der angeführten Gesetze ausdrücklich bestimmt worden, daß in denselben die preußische Verfassung am 1. Oktober 1867 in Kraft tritt, und daß die zu diesem Behufe notwendigen Abänderungs-Justiz- und Ausführungsbestimmungen durch besondere Gesetze festgestellt werden. Ebenso ist im § 1 des Gesetzes vom 23. Juni 1876 betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preußischen Monarchie bestimmt worden, daß mit dem 1. Juli 1876 daselbst die preußische Verfassung sowie die im § 2 der zitierten Gesetze enthaltenen näheren Bestimmungen in Kraft treten. Dagegen hat man bei der Einverleibung der hohenzollerschen Lande und des Jahdegebiets die Einführung der

preußischen Verfassungsurkunde durch ein förmliches Gesetz unterlassen, vielmehr haben hier nur die Besitzergreifungspatente vom 12. März 1850 bezw. vom 5. November 1854 die preußische Verfassung in diesen Landesteilen für eingeführt erklärt.

Für die Fälle, in denen infolge eines Austausches fremde Gebietsteile an Preußen abgetreten werden, hat die Kabinettsordre vom 29. März 1837[1]) unter Nr. 2 und 3 Bestimmungen getroffen, die von der an die Spitze gestellten Regel abweichen.[2]) Diese Kabinettsordre gilt jedoch nur in denjenigen Landesteilen, welche zur Zeit ihres Erlasses den preußischen Staat bildeten; dagegen kommt sie nicht in den seitdem neu hinzugetretenen Gebieten zur Anwendung, da sie hier nicht durch besondere Publikation eingeführt ist.[3]).

III. Abschnitt.

„Grenzregulierungen."[4]

§ 14.

Zum Schluß noch einige Bemerkungen über „Grenzregulierungen." In der angeführten Kabinettsordre sind mit dem Ausdruck „Grenzregulierungen" zwei durchaus verschiedene Maßregeln bezeichnet, in Nr. 1 die Feststellung verdunkelter und ungewisser Grenzen, in Nr. 2 die Erweiterung der Monarchie durch bisher nichtpreußische Gebietsteile. Diese Unterscheidung deckt sich ungefähr mit der in der Theorie gemachten Differenzierung der Grenzregulierungen in deklaratorische und konstitutive, je nachdem [1])„eine sachlich zweifellos vorhandene, aber später verdunkelte Trennung durch Setzung von Grenzzeichen und dgl. äußerlich erkennbar gemacht werden soll, ev.

---

[1]) Gesetzsammlung 1837 S. 71.

[2]) Über den Text der Nr. 2 und 3 vgl. Schwartz S. 46.

[3]) ebenso Schwartz Note zu Art. 2 S. 46; v. Rönne, das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I S. 146.

[4]) Störk S. 2.

unter Teilung des streitigen Grenzstreifens, Neutralisierung, Konstituierung eines Kondominats, oder die staatliche Absicht von vornherein darauf gerichtet ist, durch Gebietserwerbungen mit oder ohne kompensatorische Gebietsabtretungen die räumliche Ausdehnung des Staates zu verändern". Mit diesen Ausführungen hat Störk den Kreis der vom Art. 2 der preußischen V. U. betroffenen Grenzregulierungsfälle abstecken wollen. Eine sachgemäße Interpretation des Artikels beweist jedoch die Unzulänglichkeit der Ansicht Störks.

Von einer „Grenzveränderung" im Sinne des Art. 2 kann natürlich nur dann gesprochen werden, wenn schon eine sichere Grenze vorhanden ist. Dieselbe wird verändert, wenn entweder Gebietsteile, die bis dahin unzweifelhaft nicht zu Preußen gehört haben, erworben oder unbestritten preußische abgetreten werden. Dies geschieht namentlich bei den sog. Grenzarrondierungen, bei denen unstreitige Gebietsteile zur Herstellung einer zweckmäßigen Grenze ausgetauscht werden. Solche Maßregeln enthalten, auch wenn es sich nur um geringfügige Objekte handelt, stets eine Gebietsveränderung im Sinne des Art. 2, weshalb für sie alles in den beiden vorigen Kapiteln Gesagte gilt. Anders liegt die Sache bei den Grenzberichtigungen. Dieselben haben den Zweck, ungewisse oder streitig gewordene Grenzen festzustellen. Es kann daher bei ihnen von einer Grenzveränderung nicht die Rede sein. Daraus ergibt sich für Preußen, daß solche Maßregeln reine Verwaltungsangelegenheiten sind, die von der Vorschrift des Art. 2 nicht getroffen werden. Daß die preußische Regierung über das Verhältnis der Grenzveränderungen und Grenzberichtigungen zum Art. 2 der preußischen V. U. die im Text vertretene Ansicht hat, beweist die Denkschrift zu dem Rezesse zwischen Preußen und Hamburg vom 7. Januar 1874. Dort heißt es: [1]„Wenngleich die in den §§ 4—7 enthaltenen Abmachungen, auch soweit sie zugleich als Grundlage für die künftige Hoheitsgrenze dienen sollen, als Veränderungen der Grenzen im Sinne des Art. 2 der preußischen V. U. nicht anzusehen sind,

[1]) Verhandl. des Hauses der Abgeord. 1873/1874. Anlagenband IV. S. 1983.

da es sich hier nicht um Veränderung der Hoheitsgrenze, sondern lediglich um die Feststellung streitiger Territorialgrenzen handelt, so bedürfen doch die stipulierten Gebietsaustausche der Zustimmung der Kammern."

Wie wir sehen, ist die Unterscheidung von deklaratorischen und konstitutiven Grenzregulierungen überflüssig und nur verwirrend. Man kommt mit den Ausdrücken „Grenzveränderungen" und „Grenzberichtigungen" aus, vorausgesetzt, daß man sie in dem sprachlich korrekten Sinne gebraucht. Man darf sich dabei nicht durch die mangelhafte Terminologie der sächsischen und bayrischen V. U. beirren lassen. Hier sind — das übersieht Zachariä[1]) für die sächsische V. U. — Gebietsveräußerungen überhaupt bezw. ohne Zustimmung der Stände ausnahmsweise zum Zwecke von „Grenzberichtigungen" gestattet. Dabei setzt die bayrische V. U. voraus, daß ein angemessener Ersatz erlangt wird, die sächsische, „daß nicht Untertanen abgetreten werden, welche unzweifelhaft zu dem Königreich gehört haben". Der Sprachgebrauch dieser Verfassungsurkunden muß deshalb als mangelhaft bezeichnet werden, weil nach den obigen Ausführungen bei Grenzberichtigungen von Gebietsveräußerungen nicht die Rede sein kann. Die Maßregeln, an die bei dem Ausdruck „Grenzberichtigungen" allein gedacht werden darf, werden in keiner V. U. besonders erwähnt. Ihre Durchführung fällt daher unbedingt in die Prärogative des Staatsoberhauptes.

[1]) Zachariä 2. Teil 608 Note 16.

Lebenslauf.

Ich, Karl Kasperkowitz, katholischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit, bin am 14. Dezember 1887 als Sohn des Volksschullehrers Alexander Kasperkowitz und seiner Ehefrau Agatha geb. Scheliga zu Beuthen O.-S., Provinz Schlesien, geboren. Von Ostern 1897 bis Ostern 1906 besuchte ich das Königliche Gymnasium zu Beuthen O.-S., das ich mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Marburg und Breslau. Am 28. Juni 1909 bestand ich in Breslau die erste juristische Prüfung, am 15. Juli 1909 das examen rigorosum. Mit meiner Beeidigung am 19. Juli 1909 trat ich als Referendar in den Justizdienst. Zu meiner Ausbildung bin ich zur Zeit am Amtsgericht Ujest O.-S. beschäftigt.